



De Bonn à Berlin : territoires, mémoires et échelles du politique

Antoine Laporte

► To cite this version:

Antoine Laporte. De Bonn à Berlin : territoires, mémoires et échelles du politique. Géographie. Université Paris-Diderot - Paris VII; université du Luxembourg, 2011. Français. NNT : . tel-00743860

HAL Id: tel-00743860

<https://theses.hal.science/tel-00743860>

Submitted on 21 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De Bonn à Berlin : territoires, mémoires et échelles du politique

THESE
pour obtenir le grade de docteur
des Universités Paris 7 et du Luxembourg en Géographie
présentée et soutenue publiquement à Paris, le 22 novembre 2011 par

Antoine LAPORTE

Directeurs de thèse :
Claude GRASLAND, Professeur à l'Université Paris 7
Christian SCHULZ, Professeur à l'Université du Luxembourg

Jury :

Dr. Tobias CHILLA, Assistant-chercheur à l'Université du Luxembourg
Prof. Dr. Claude GRASLAND, Professeur à l'Université Paris 7
Prof. Dr. Christian GRATALOUP, Professeur à l'Université Paris 7 (président)
Prof. Dr. Birgit NEUER, Professeure à la Pädagogische Hochschule de Karlsruhe (rapporteur)
Prof. Dr. Bernard REITEL, Professeur à l'Université de Mulhouse-Colmar (rapporteur)
Prof. Dr. Christian SCHULZ, Professeur à l'Université du Luxembourg

*« On a tout vu, tout reconnu, tout inventé en fait
de continents et de nouveaux mondes, et nous
autres, derniers venus dans la science
géographique, nous n'aurions plus rien à faire !
- Si, mon cher Paganel, répondit Glenarvan.
- Et quoi donc ?
- Ce que nous faisons. »*

Jules Verne, *Les Enfants du Capitaine Grant*

Remerciements

Ce travail de recherche n'aurait jamais pu être préparé et écrit sans le concours, l'aide et le soutien de nombreuses personnes, le transformant, comme beaucoup de recherches, en grandes aventures collectives.

Je tiens en premier lieu à dire un grand merci à Claude Grasland, directeur de mon mémoire de Master 2 puis de cette thèse de doctorat, d'avoir cru en ce sujet, d'avoir fait progresser ma réflexion et d'avoir accompagné cette recherche tout au long de sa réalisation.

Grand merci également à Christian Schulz de l'Université du Luxembourg de m'avoir d'avoir transformé cette recherche en travail franco-allemand et même franco-luxembourgo-allemand. Merci de m'avoir permis de rencontrer au sein l'équipe de recherche d'IPSE au Luxembourg d'autres cultures de recherche.

Je remercie également les membres de mon jury de soutenance, qui ont accepté de lire et d'évaluer ce travail ainsi que les membres de mon comité de thèse. Doivent être ici chaleureusement salués pour leurs conseils quant aux orientations de ce travail. Merci à Tobias Chilla de l'Université du Luxembourg, pour ses réflexions théoriques sur la fonction de capitale. Merci à Claudine Delphis de l'Université Paris 7 et Béatrice von Hirschhausen, sous-directrice du Centre Marc Bloch d'avoir donné à cette recherche une plus grande sensibilité à l'histoire et à la civilisation allemandes.

Je me dois également de remercier le Centre Interuniversitaire d'Etudes et de Recherche sur l'Allemagne de m'avoir aidé financièrement à séjourner en Allemagne et de m'avoir mis en contact avec d'autres doctorants et jeunes chercheurs en sciences sociales, aussi passionnés que moi par le terrain allemand. Un grand merci également au Centre Marc Bloch de Berlin, à sa directrice Pascale Laborier, à Béatrice von Hirschhausen et à Daniel Schönpflug de m'avoir accueilli pendant mon séjour à Berlin entre mai et août 2010.

A Bonn, ma gratitude va en premier lieu à Hans-Dieter Laux, qui m'avait déjà très gentiment accueilli en tant qu'étudiant de Master en 2004. Elle va également à Claus-Christian Wiegandt, qui m'a reçu plusieurs fois, m'a aidé à constituer mes corpus, et m'a fait profiter de ses archives personnelles sur le terrain bonnois et le déplacement des institutions.

Je veux aussi remercier tous les professeurs d'université géographes, aménageurs, sociologues, politologues et historiens que j'ai rencontrés au cours de ces années de thèse à Paris, Leipzig, Luxembourg et évidemment Bonn et Berlin, et dont les conseils thématiques et bibliographiques ont beaucoup contribué à ce travail. Merci également à toutes les journalistes qui ont accepté de répondre à mes enquêtes. Ces remerciements vont en particulier à Philippe Rochot

de France 2, qui a été le premier à me faire entrer dans le monde des rédactions, et à Pascal Thibaut, journalistes RFI et président de la VAP à Berlin qui m'a recommandé auprès de nombre de ses collègues correspondants et ouvert les archives de l'association. Merci également aux députés, assistants parlementaires et haut-fonctionnaires qui m'ont ouvert leurs portes, à Bonn comme à Berlin, et m'ont fait découvrir leur travail.

Je remercie vivement tous les membres du laboratoire Géographie-Cités, en commençant par les deux directrices successives Lena Sanders et Nadine Cattan, pour m'avoir donné les moyens de travailler et d'étudier dans les meilleures conditions matérielles et techniques possibles et pour avoir soutenu financièrement la diffusion de ce travail de recherche par des interventions dans des colloques internationaux. Merci à tous les chercheurs, et surtout aux doctorants de ce laboratoire qui m'ont accompagné pendant ces années, et qui, par nos échanges et nos quotidiennes discussions ont contribué à ce travail.

Merci à mes relectrices et relecteurs, Elfie, Laurent, Marion, Sylvain et surtout Anne-Lise, Caroline et Marielle, que je salue très amicalement pour m'avoir non seulement relu mais accompagné dans mes premiers pas de chercheur et d'enseignant à l'université.

Je veux également témoigner une gratitude infinie à Carolin pour m'avoir beaucoup aidé dans mon travail de transcription et de traduction des entretiens, ainsi que (et surtout) pour son soutien sans faille tout au long de la rédaction de ce travail.

Enfin, un grand merci évidemment à mes parents et à ma famille, qui m'ont toujours aidé et sans qui mon parcours et l'écriture de cette thèse n'auraient jamais été possibles.

Sommaire

Introduction générale	7
Première partie : Les capitales d'Etat, objet géographique	18
<i>Chapitre 1 - Les capitales d'Etat dans leur espace national</i>	19
<i>Chapitre 2 - Le transfert du pouvoir : un processus politique et territorial</i>	54
Seconde partie : De Bonn à Berlin : l'Allemagne déplace (encore) sa capitale	85
<i>Chapitre 3 - Capitale et construction territoriale en Allemagne</i>	88
<i>Chapitre 4 - Bonn ou Berlin ? La question capitale de la réunification</i>	119
<i>Chapitre 5 - L'essai manqué d'une capitale bicéphale</i>	151
Troisième partie : L'organisation interne de la capitale allemande : espace, héritages et réseaux	198
<i>Chapitre 6 - Le transfert des fonctions de capitale : d'un quartier gouvernemental à l'autre</i>	200
<i>Chapitre 7 - Les lourds héritages de l'espace du pouvoir à Berlin</i>	245
<i>Chapitre 8 - L'espace des sociabilités, du village à la métropole</i>	288
Conclusion générale	339

Introduction générale

« TRANTOR : Au début du treizième millénaire, cette tendance atteignit son paroxysme. Siège du Gouvernement Impérial depuis des centaines de générations, et située dans la partie centrale de la Galaxie, parmi les mondes les plus peuplés et les plus évolués de tout le système, Trantor ne tarde pas à devenir l'agglomération humaine la plus dense et la plus riche que l'on ait jamais vue.

L'urbanisation progressive de la planète finit par donner naissance à une ville unique qui couvrait les quelque deux cents millions de kilomètres carrés de la surface de Trantor. La population compta jusqu'à quarante milliards d'habitants, lesquels se consacraient presque tous à l'administration de l'Empire, et encore suffisaient-ils à peine à cette tâche. (On se souvient que l'incapacité des derniers empereurs à assurer l'administration contribua pour une part importante à la chute de l'Empire.) Chaque jour, des astronefs par dizaines de milliers apportaient la production de vingt planètes agricoles pour garnir les tables de Trantor...

La capitale dépendait donc du monde extérieur pour son ravitaillement et pour tous les besoins de son existence, ce qui la mettait sans cesse à la merci d'une guerre de siège. Durant le dernier millénaire de l'Empire, il y eut d'innombrables révoltes qui firent prendre conscience aux empereurs de cet état de choses, et la politique impériale se borna dès lors à protéger ce talon d'Achille que constituait Trantor...

ENCYCLOPEDIA GALACTICA »¹

Les œuvres de science-fiction présentent parfois d'excellentes analyses et réflexions sur l'espace (MUSSET, 2005). Le cycle de la *Fondation* d'Isaac Asimov fournit des passages relativement intéressants de ce point de vue, et en particulier quand on s'intéresse aux capitales.

Il était donc une fois une capitale tentaculaire, Trantor, depuis laquelle était administrée un Empire de la taille d'une galaxie. Cette ville grande comme une planète était une sorte de

¹ Traduit de l'anglais par Jean Rosenthal (ASIMOV, 1951 ; 2000, p.13-14)

mégapole incontestée et qui renfermait le plus haut degré de toutes les fonctions urbaines. Trantor était la capitale politique et administrative de l'Empire Galactique, son cœur intellectuel (avec la présence de la Bibliothèque Impériale) et le premier pôle démographique. En elle-même, la planète était le symbole du pouvoir impérial, renforcé par une position ostensiblement centrale dans la Galaxie.

Figure 1 – Représentation de Trantor, capitale de l'Empire Galactique dans les romans du cycle de la Fondation



Couverture du premier tome *Fondation*, dans l'édition française (Folio SF, 2009)

Hari Seldon, scientifique génial, y invente une science capable d'entrevoir l'avenir (la psychohistoire) et prévoit la chute inévitable de l'Empire et une période de chaos de 30000 ans. Afin de réduire la durée de ces temps difficiles à quelques millénaires au plus, il bâtit « la Fondation » dans une petite planète périphérique et privée de ressources, Terminus. Celle-ci parvient malgré sa petite taille et sa position excentrée à étendre son influence au fil des décennies, d'abord sur les mondes environnants puis à une grande partie de la galaxie par la diplomatie, la religion et enfin par l'économie. Il existe cependant aussi une mystérieuse Seconde Fondation dont le contrôle de l'espace est plus discret et plus puissant. Cette dernière, dont on a longtemps soupçonné qu'elle se trouvait à l'autre bout de la Galaxie par rapport à Terminus, s'avère se situer finalement sur la planète Trantor². Entre temps, le lieu avait été déserté par l'Empereur sous la pression d'attaques extérieures et avait été en grande partie détruit. Devenue simple planète agricole faiblement peuplée, la planète n'a de pouvoir plus que politique sur la

² Une galaxie étant une spirale, les deux fondations sont effectivement situées aux deux extrémités opposées de celle-ci.

galaxie, par l'action de la Deuxième Fondation. Le transfert du pouvoir à Terminus n'était qu'un leurre destiné à masquer le siège réel de commandement des destinées galactiques.

Le récit du transfert de la capitale galactique de Trantor à Terminus montre qu'il est possible de dissocier la fonction urbaine de commandement politique et d'administration et celle de fonction économique, symbolique ou culturelle qui peuvent ou non se superposer, ou qui peuvent ou non être l'une la conséquence de l'autre. La description de Trantor et de Terminus illustrent la complexité des rapports entre capitale et territoire, entre pouvoir et espace. Les liens entre un espace administré et un point depuis lequel partent les ordres et remontent des informations et des biens *via* des réseaux est une des formes élémentaires de l'organisation de l'espace par des sociétés.

Cette thèse s'attachera à présenter avant tout les dynamiques spatiales en rapport avec la capitale d'Etat. Cette dernière est en fait la rencontre d'un espace urbain avec une fonction particulière de commandement politique, unique à l'intérieur du territoire administré. Il s'agit donc d'une catégorie d'espaces urbains avec des logiques singulières de production d'espace. Notre recherche porte moins sur la mesure quantifiable de la somme des liens économiques dans un réseau, mais sur la différence qualitative entre les villes à statut de capitale et les autres. En caricaturant quelque peu, nous nous plaçons plus dans l'esprit de ce travail dans la lignée d'un Friedrich Ratzel et sa *Politische Geographie* (RATZEL, 1898) que sous l'influence des travaux sur les lieux centraux d'un Walter Christaller (CHRISTALLER, 1933).

La relation entre pouvoir politique et espace est un des piliers de la géographie politique et de l'aménagement (RAFFESTIN, 1980). La formation d'un territoire nécessite généralement, lorsqu'il forme une étendue relativement continue, identifiable et identifiée, le choix d'un point singulier de l'espace depuis lequel il sera administré, d'où l'autorité s'affirmera et s'incarnera. Les sociétés sédentaires de longue date et qui se sont efforcées de dessiner des frontières, d'inventer de complexes hiérarchies territoriales et de répartir des compétences juridiques entre niveaux administratifs, ont eu besoin d'installer voire d'incarner leur pouvoir en un lieu unique. Dans ce domaine, il est souvent impossible de faire la part entre le subjectif et l'objectif, entre l'affectif et le rationnel, la volonté de développement et l'idéologie, entre les froides stratégies technocratiques et la charge mémorielle et symbolique que peut porter un lieu. La centralité politique d'un territoire est ainsi difficilement saisissable, et semble répondre à des logiques propres, souvent en décalage avec la rationalité économique qui préside à l'émergence des lieux centraux en matière d'accessibilité, aux commerces et aux services.

La centralité politique peut s'observer à différentes échelles, depuis la mairie d'une petite commune jusqu'au siège des Nations Unies à New York. Cependant, le niveau étatique reste tout de même un des plus structurants pour décrire l'espace mondial, en particulier en termes de géopolitique. Mécaniquement, les chefs lieux des Etats, les « capitales d'Etats » deviennent également des lieux dont le choix, la situation géographique, la gestion économique et l'aménagement sont de la plus haute importance pour les autorités d'un pays. Certes, le pouvoir de l'Etat est aujourd'hui en concurrence avec celle d'autres niveaux territoriaux plus larges ou plus étroits ou avec des réseaux de centres qui échappent particulièrement aux barrières

internationales. Cependant, le concept de souveraineté nationale reste en droit public et en droit international une norme décrivant ce que le politologue Bertrand Badie désigne comme « cadre spatial dans lequel est établie toute communauté humaine, matérialisant sa fixation au sol et déterminant ses contours ainsi que les limites de sa souveraineté » (BADIE, 1995, p.9). Le découpage des Etats forme une sorte de puzzle planétaire avec des pièces jointives, sans superpositions et couvrant toutes les terres émergées³. Dans le même temps, affirmer et mettre en scène son pouvoir dans un lieu implique en retour des conséquences très importantes en termes d'emplois et de géographie économique pour l'endroit élu. Même si elles mènent des stratégies propres, les firmes transnationales suivant des stratégies globales tiennent précisément compte de la localisation des lieux de décision politique des Etats dans leurs choix d'implantations de sièges et de filiales.

Aménager et choisir une capitale nationale est à l'évidence un acte d'aménagement du territoire mais sa portée symbolique et économique est bien plus forte. L'Etat désigne et construit sa capitale et en retour, elle devient l'un de ses emblèmes, comme le drapeau, la monnaie ou l'hymne national. Par antonomase, on parle souvent de ce que « Moscou », « Washington » ou « Londres » déclare sur tel ou tel dossier (la plupart du temps d'ordre géopolitique). La ville capitale devient aussi une interface entre le territoire qu'elle administre et d'autres territoires (rapport de domination ou de soumission, de voisinage, de coopération, de confrontation). L'accessibilité de la capitale instaure un rapport d'ordre centre-périphérie à l'intérieur du territoire national qui est au moins d'ordre symbolique, même si sa polarisation économique est faible. La position sur le territoire ne pouvait évidemment pas se résumer à une distance aux frontières. Finalement, la capitale devient un lieu d'interpénétration de différentes échelles. Ce qui se passe au niveau local, du quartier central du pouvoir, à des répercussions nationales voire internationales. La conquête d'un bâtiment symbolique (assemblée nationale, présidence, radio...) est presque toujours utilisée comme marqueur de la réussite ou de l'échec d'un changement de pouvoir politique, tout autant que la capture ou l'exode de l'ancien dirigeant.

A la différence des sciences de la nature et de la vie, la géographie ne permet pas d'opérer des expériences. Par contre, elle peut utiliser des événements passés géographiques ou politiques et s'en servir comme d'un laboratoire pour comprendre tel ou tel phénomène. La nature et la définition de la capitale, son importance pour l'Etat et les logiques urbaines qui la traversent peuvent être précisément réinterrogées lors du déplacement d'une capitale qui donne l'opportunité d'observer comme dans un microscope l'évolution de la ville qui perd sa fonction de commandement et celle de la ville qui la reçoit.

Rares dans l'histoire individuelle des Etats, les déplacements de capitale ou du moins les transferts de pouvoir (comme il peut y avoir des transferts de souveraineté) sont relativement fréquents à l'échelle mondiale et aussi anciens que les premières formes de territorialisation par fixation de frontières. Les pharaons de l'Egypte antique ont à plusieurs reprises déplacé leurs capitales. L'augmentation du nombre d'Etats depuis la Première Guerre Mondiale, du fait de

³ A quelques exceptions près, comme l'Antarctique ou certaines terres contestées au carrefour de plusieurs frontières.

l'éclatement d'anciens Empires et de la décolonisation principalement, a donné l'occasion de créer un nombre encore plus important de nouvelles capitales. De plus, les ruptures politiques, l'extrême diversité des régimes qui se développent partout dans le monde a donné lieu à un grand nombre d'exemples, au cours du XX^e siècle, de choix géographiques sur le siège d'un pouvoir souverain. Le nombre de déplacements non liés à des ajustements territoriaux a également augmenté dans la même période. Certains déménagements et transferts de souveraineté sont même très récents puisque, hors implosion de la Yougoslavie et de l'URSS, sept sont postérieurs à 1989 (Allemagne, Birmanie, Kazakhstan, Malaisie, Palaos, Slovaquie et Sud-Soudan) et d'autres sont ou ont été en projet (Japon, Corée, Indonésie).

Pourquoi l'Allemagne ?

L'effondrement entre 1989 et 1991 du système géopolitique européen hérité de la Seconde Guerre Mondiale, à savoir la division du continent en deux blocs géopolitiques et économiques rivaux a eu pour conséquence de rendre possible la réunification allemande, le 3 octobre 1990. La fusion de la République fédérale d'Allemagne (RFA) et de la République Démocratique Allemande (RDA), nées toutes les deux en 1949, posait le problème du choix d'un siège unique du gouvernement. La question de la localisation du Parlement et du gouvernement est tranchée à la Chambre haute du Parlement allemand (le *Bundestag*), le 20 juin 1991. Le débat, qui a précédé la décision,

A l'Ouest, l'Allemagne avait choisi Bonn comme siège des institutions à la fin des années 1940. Cette ville compte environ 300000 habitants dans les années 1990 et 2000. Elle est située au bord du Rhin, à l'endroit où celui-ci quitte la cluse des Mittelgebirge pour les plaines du nord de l'Allemagne et des Pays-Bas. Bonn se trouve à égale distance du nord et du sud de son Etat, dans le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie, le plus peuplé d'Allemagne (plus que les Pays-Bas voisins ou que l'ancienne RDA). Le territoire de la ville de Bonn constitue la pointe sud d'une vaste conurbation d'environ 12 millions d'habitants, englobant sous la forme d'un croissant les agglomérations de Cologne, de Düsseldorf et le bassin de la Ruhr.

A l'Est, Berlin a été capitale sans discontinuer de royaumes, d'Etats et d'Empires depuis 1701. De fondation plus récente que Bonn (qui était un ancien camp romain sur le *limes* que formait le Rhin), son essor suit celui de la Prusse. Berlin a été conforté dans son rôle de chef-lieu après l'Unité allemande de 1871 jusqu'en 1945, puis dans sa partie orientale pendant les 41 années d'existence de la RDA. La réunification lui donne une position très excentrée sur le territoire allemand (à 60 km de la frontière polonaise et à 700 km de Bâle), du moins en comparaison avec les limites de celui-ci avant les Traités de Versailles et de Potsdam. La ville compte en 2010, 3,46 millions d'habitants et environ 4,5 millions en comptant une large agglomération. A la différence de Bonn, ses abords ne sont ni très urbanisés, ni peuplés. Le Brandebourg et le Mecklembourg-Poméranie Occidentale sont les *Länder* les moins denses d'Allemagne.

Retenir l'étude du cas exemplaire de l'Allemagne plutôt que multiplier des exemples de transferts dans différents pays du monde nous semble un choix judicieux pour plusieurs raisons.

Premièrement, ce déplacement est très récent. La décision de déménager le parlement et le gouvernement intervient en 1991, neuf mois après la réunification. Dans les faits, le déplacement du pouvoir s'opère à quelques exceptions près en 1999. Des déplacements plus récents mais encore éloignés dans le temps ont déjà été étudiés comme celui de Turin à Rome par Géraldine Djament (DJAMENT, 2005 ; 2009) et celui de Philadelphie à Washington (BOWLING & GERHARD, 2000). Cependant, ces études ont l'inconvénient de porter sur des périodes éloignées dans le temps. Le décalage peut s'opérer de deux manières. En premier lieu, il pose le problème des sources et de leur raréfaction à mesure de l'ancienneté de l'étude de cas. Il interdit notamment le recours à des entretiens avec des acteurs ou des témoins de l'événement. Dans le cas allemand, non seulement il existe des sources en abondance, mais le sujet est très contemporain. Certains acteurs sont toujours en activité. Les divergences d'opinions s'expriment encore comme à l'occasion du 20^e anniversaire du débat sur la capitale en juin 2011. Autre problème lié à l'éloignement dans le temps, les conclusions sur la fonction de capitale peuvent également être différentes. En effet, le transfert d'une capitale d'Etat s'inscrit dans un contexte géopolitique et économique particulier. La nature de la fonction urbaine d'administration, de gouvernement et de représentation du pays change avec le temps. Aujourd'hui, la géographie urbaine s'intéresse beaucoup aux influences de la mondialisation et à l'intégration des grandes villes dans les réseaux d'échanges internationaux. Ces logiques n'épargnent pas les capitales, d'où l'intérêt d'un questionnement à partir d'une étude de cas récente qui intègre cette problématique.

Deuxièmement, le déplacement allemand a lieu dans un Etat démocratique et où les décisions se prennent de manière relativement transparente, avec des contre-pouvoirs institutionnalisés et une opinion publique attentive. Il s'agit d'un élément très important dans le cadre d'une telle recherche puisqu'il conditionne l'accès et la fiabilité des sources qu'elles soient statistiques, issues d'archives ou sous la forme d'entretiens individuels. Le déplacement de la capitale a été très longuement discuté et il a été adopté après le vote d'une assemblée élue. Les conditions exactes de la réorganisation de l'administration dans le contexte de ce passage de Bonn à Berlin ont été négociées. Cela a eu pour conséquence la production d'une grande quantité de documents officiels et de procès-verbaux parlementaires. Le débat entre les partisans d'un maintien du gouvernement à Bonn et ceux en faveur de Berlin reflétait aussi une opinion publique concernée et qui s'est beaucoup exprimée dans les journaux par le biais de centaines de lettres de lecteurs. Par ailleurs, l'intense documentation fournie pour l'aménagement de Berlin, surtout par le gouvernement fédéral lui-même constituait aussi un corpus qui permettait une analyse sérieuse de ce cas. L'éloignement dans le temps aurait pu avoir pour conséquence une altération du nombre et de la qualité de ces sources. Il aurait aussi interdit le recours à des entretiens avec des personnes qui avaient vécu l'événement au cours de leur vie professionnelle.

Troisièmement, la construction territoriale de l'Allemagne au cours de l'histoire montre une grande complexité avec des formes étatiques changeantes et des chefs-lieux mouvants. La

question de la capitale (*Hauptstadtfrage*), comme la question allemande (*Deutschlandfrage*)⁴ a agité et divisé le pays et les puissances étrangères tout au long du XX^e siècle. Par ailleurs, la succession rapide de régimes (Empire, République de Weimar, III^e Reich, régime communiste de la RDA, démocratie parlementaire de la RFA) aux idéologies radicalement opposées, aux rapports à la ville totalement antagonistes, a aussi plaidé pour des mouvements brusques des logiques spatiales et territoriales dans le pays comme à l'intérieur des agglomérations. Cela implique que le dernier déplacement de la capitale allemande se place dans une longue histoire comportant l'héritage de mouvements du pouvoir central qui a nourri une culture particulière en Allemagne et cette idée tenace que le siège du gouvernement n'est qu'un centre parmi d'autres. Notre thèse gagnera de ce fait une profondeur historique que n'aurait pas autorisée la multiplication d'exemples de déplacements contemporains.

Quatrièmement, la problématique de la capitale joue un rôle particulier en Allemagne dans la mesure où cet Etat a actuellement mais aussi de longue date un système fédéral et décentralisé. La capitale n'est, loin s'en faut, pas l'unique ou la prépondérante scène du pouvoir. Le système fédéral en *Länder*⁵, réinstauré en RFA après la guerre donne des compétences politiques et juridiques très étendues à des gouvernements et à des parlements de niveau régional. Le déplacement de la capitale doit d'emblée être considéré comme un élément de réorganisation géographique de l'administration allemande et de tous ceux qui travaillent avec elle à l'échelle du pays. Il est évidemment commode de parler de déménagement de Bonn à Berlin et nous emploierons souvent l'expression dans ce travail. Cependant, celui-ci va de pair avec un maintien de nombreuses institutions de niveau fédéral à Bonn (et même à des transferts entre Berlin-Ouest et la Rhénanie) et avec une redistribution des services de l'Etat en faveur des territoires d'ex-RDA. Enfin, l'armature urbaine de l'Allemagne dessine un réseau au fonctionnement polycentrique. La capitale allemande ne renferme les sièges ni de la Bourse, ni de la banque nationale, ni des plus grands assureurs, ni des plus grands médias, ni du premier aéroport. Elle se présente donc comme une métropole incomplète, concurrencée, contestée dans des domaines dont il serait naturel dans beaucoup d'Etats qu'elle ne le soit pas. Or, il est plus aisé d'observer le statut de capitale dans le cas où celui-ci est remis en question dans certains domaines. Avec des études de Paris et Londres, il eut été plus difficile de décrire les dynamiques spatiales résultant strictement de la fonction de capitale d'Etat par rapport à celles de centre économique, de pôle culturel et touristique, de plate-forme aéroportuaire.

Cinquièmement, les relations entre l'Allemagne unifiée et avant elle les deux Etats allemands d'après-guerre ont toujours été extrêmement intenses avec l'extérieur. Pour l'historien Christian Hacke, l'histoire de la RFA depuis 1949 du point de vue des relations internationales peut se présenter comme le passage du statut d'« objet » (*Objekt*) à celui de « sujet » (*Subjekt*) (HACKE, 2009, p.487). Cela signifie un processus dans lequel le pays passe de la position d'Etat

⁴ C'est ainsi que l'on désignait dans les négociations diplomatiques au cours du XX^e siècle comme dans la littérature (LACOSTE, 1993), la question des frontières de l'Allemagne et des orientations politiques à lui donner.

⁵ En français, on emploie communément le mot *Land* (au pluriel *Länder*) pour désigner les régions allemandes dont la traduction littérale « pays » doit plutôt être interprétée comme « Etat fédéré » et non « région ». En anglais, le terme utilisé pour les *Länder* est *state*.

sous tutelle, occupé militairement, sans souveraineté complète à celle d'un territoire qui impose son point de vue et son influence et peut, de lui-même, défendre ses intérêts. Le même schéma peut d'ailleurs s'étendre à l'histoire de la RDA. Depuis la réunification, le pays s'est imposé beaucoup moins timidement qu'avant sur la scène internationale. L'Allemagne revendique aujourd'hui un siège de membre permanent au conseil de sécurité de l'ONU. Parallèlement à l'émergence de ce rôle diplomatique de premier plan, la République fédérale constitue la première puissance économique d'Union Européenne, et a été le premier exportateur mondial à plusieurs reprises à la fin des années 2000. L'Allemagne est le premier partenaire commercial de tous ses voisins. La convergence de la puissance industrielle et l'importance des exportations nécessite, dans le domaine économique également, des liens très intenses avec les autres Etats. Les décisions prises en Allemagne ont donc des conséquences directes sur les autres Etats, qui nécessite la présence permanente et active de nombreuses institutions, ambassades, médias et lobbyistes dans la capitale.

Sixièmement, l'intensité des liens extérieurs tissés par l'Allemagne donne à la capitale un rôle très important dans les réseaux informels de la diplomatie. A Bonn comme à Berlin, la puissance allemande se traduit par un personnel très important en lien avec le pouvoir. Dans le domaine de la diplomatie, l'Allemagne possède le 6^e réseau d'ambassades au monde depuis 1995 (COW, 2006) et donc rétrospectivement, environ 150 Etats ont une Représentation⁶ permanente à Berlin en 2009. De même, tous les grands groupes de médias dans le monde ont des correspondants dans la capitale allemande, que ce soit à Bonn avant 1999 ou à Berlin aujourd'hui. Un autre élément conduit à la formation d'un centre du pouvoir particulièrement actif. L'Allemagne réunifiée d'après 1990 est une démocratie parlementaire, qui par beaucoup de signes donnés dans sa vie publique, a en horreur le pouvoir personnel. Le consensus est souvent considéré comme le moyen le plus légitime pour arriver à des décisions, à la fois entre les partis et avec la société civile. Les rapports entre les partis, nécessaire pour construire des majorités et des coalitions est permanent. La presse a par ailleurs une indépendance reconnue et son travail d'investigation au sein des milieux politiques y est continu. Ce mode de gouvernance demande un nombre très importants de liens quotidiens entre les différents secteurs du gouvernement et de l'administration du pays. La question de l'équilibre entre des rapports professionnels nécessaires et des proximités sur le plan spatial y est donc primordiale.

Une problématique géographique multiscalaire dans le temps et l'espace

La capitale peut être étudiée, en tant qu'objet, de multiples manières. Dans le cadre de cette thèse de doctorat, il a été nécessaire d'opérer des choix, parfois douloureux, mais absolument nécessaires tant la conciliation entre l'étendue des thèmes à aborder et la profondeur

⁶ Pour les Représentations, nous emploierons une majuscule lorsque le mot désignera une institution visant à représenter un territoire afin de le distinguer de « représentation » qui désigne la manière dont un être pense quelque chose par le filtre de sa subjectivité.

de réflexion recherchée était difficile. Après avoir écarté une problématique économique ou politique, nous avons opté pour une approche authentiquement géographique.

Nous n'avons pas retenu l'idée d'une mesure des conséquences sociales et économiques du déplacement d'institutions de Bonn à Berlin. *A priori* intéressante dans une perspective de science régionale, l'analyse aurait cherché à évaluer l'impact des transferts d'emplois ou de fonction par la théorie de la base économique. Cet angle de vue semblait relativement artificiel par rapport aux enjeux mémoriels, symboliques ou politiques à l'origine du déplacement de la capitale allemande. De plus, il posait des problèmes méthodologiques très importants, en particulier dans la mesure des évolutions démographiques et économiques imputables à l'effet spécifique du départ et de l'arrivée de la fonction de capitale dans les agglomérations de Bonn et de Berlin, et ce, en comparaison avec d'autres fonctions urbaines. Peu de chiffres se trouvaient être assez fiables pour saisir les évolutions (en PIB comme en emplois ou en habitants) négligeable. Et surtout, il serait illusoire d'isoler l'effet « capitale » de tous les autres effets sociaux et économiques qu'ont connu Bonn et surtout Berlin. Comment par exemple faire la part de l'arrivée des institutions à Berlin de la réunification de la ville, de son attrait culturel ou encore de l'explosion du tourisme ? Sur le plan démographique, il semblait également très difficile de saisir les quelques dizaines de milliers d'individus concernés par une migration d'emplois et des familles entre des régions très peuplées. La ville de Berlin compte entre 1990 et 2010 environ 3,4 millions d'habitants, et son agglomération 4,5 millions. Et même à Bonn, une agglomération 10 fois moins peuplée, les mouvements migratoires sont extrêmement difficiles à isoler, notamment parce que la petite capitale se trouvait dans une région à la population nombreuse. Son aire d'influence se confond avec celle de Cologne, située à seulement 30 km. Ce point de vue aurait abouti à deux monographies urbaines sans lieu.

Une autre approche possible du déménagement de la capitale relevant plutôt des sciences politiques et de l'histoire du temps présent n'a pas été retenue parce qu'elle posait également des problèmes méthodologiques sérieux et nous détournait d'une problématique authentiquement géographique. La thèse aurait alors répondu à la question de savoir si l'Allemagne proposait une politique intérieure et extérieure différente à Berlin de ce qu'elle était à Bonn. Cette perspective a été abordée succinctement dans une approche plus générale des évolutions politiques et économiques en Allemagne après la réunification (CARROUE et ODENT, 1994 ; GOUGEON, 2006 ; GROSSER, 2007) et a été relancée à l'occasion du 20^e anniversaire de la Chute du Mur en 2009 (GOUGEON, 2009 ; GRESILLON, 2009). Est-ce que le déplacement de la capitale ne participe pas d'un long processus d'émergence de l'Allemagne sur la scène internationale et d'affirmation de son identité après des décennies marquées par la séparation imposée par la Guerre Froide et une discrétion née de la honte de la Seconde Guerre Mondiale ? Est-ce que le déplacement de la capitale à Berlin, dans le contexte d'une réunification récente de l'Allemagne et de la libéralisation des économies centre- et est-européennes ne va pas dans le sens d'une anticipation d'un mouvement vers l'est du centre de gravité économique de l'Europe et donc des intérêts de l'industrie allemande ? Rappelons que d'aucuns voyaient dans Berlin une grande métropole de 7 millions d'habitants à l'horizon 2010 et insistaient sur le rôle de « pont » (*Brücke*) que la ville

allait nécessairement jouer entre l'est et l'ouest du continent. Seulement, faire un lien entre la migration d'une capitale et la politique menée par le même Etat présente un grand danger de tomber dans un déterminisme facile et des conclusions fallacieuses. Là encore, la perspective proprement spatiale passait au second plan et ne permettait pas de mettre en avant d'une approche guidée par des problématiques géographiques ou liées à l'aménagement.

Nous avons choisi d'adopter une approche géographique à plusieurs échelles (internationale, nationale, intra-urbaine) qui permet de clarifier un aspect important du fonctionnement des capitales (leur rapport au territoire) et, à partir seulement de cet enracinement théorique en géographique, d'avoir des perspectives de croisement avec les problématiques d'économie spatiale ou de science politique.

Cette étude combine donc les échelles spatiales et doit recourir à différents corpus ou différentes méthodes parmi lesquelles on peut citer les enquêtes de terrain, la consultation d'archives, le traitement statistique et l'analyse spatiale de données localisées. Cette diversité des corpus et des méthodes permet seule d'aborder correctement la question de l'articulation des échelles, tant spatiales que temporelles, qui fait l'originalité d'une approche géographique. En quoi le déplacement du pouvoir en Allemagne de Bonn à Berlin permet-il de comprendre les logiques géographiques parcourant les capitales d'Etat, autant dans leur rapport à leur territoire que dans leur structure interne ?

Nous considérerons particulièrement l'échelle du « quartier gouvernemental » car elle constitue un lieu crucial d'observation à partir desquels se cristallisent les fonctions nationales (administration et gouvernement, liens avec les régions) et internationales (diplomatie, rédactions de médias étrangers).

La première partie de cette thèse explore le rôle d'une capitale et son rapport avec le territoire national. La recherche d'une définition et l'étude des différentes facettes de la fonction de siège du pouvoir doit d'abord être étudiée (chapitre 1). Le déplacement d'une capitale réinterroge ces problématiques liées au lien entre gouvernement et espace urbain et un parcours de différents cas tente de donner les clés de lecture d'un événement géographique (chapitre 2).

La deuxième partie a pour objet d'étudier le lien particulier que l'Allemagne entretient avec sa géographie du pouvoir et le centre que ce dernier se choisit (chapitre 3). Le débat parlementaire sur la localisation du gouvernement et du parlement cristallise les différentes logiques en lien avec le choix d'une capitale. En particulier, elle oppose des arguments de raison, nés de préoccupations d'ordre économique et d'aménagement du territoire à des représentations individuelles et collectives liées à la mémoire et à la culture (chapitre 4). Le recours au consensus demande à interroger une solution originale, celle d'une capitale en deux sites, l'une plus politique et l'autre plus administrative (chapitre 5).

La troisième partie s'intéresse plus spécifiquement aux structures internes de la capitale du triple point de vue de la formation de son espace, des héritages et des réseaux personnels. Cela passe par la recherche de la définition et de la traduction spatiale d'un quartier gouvernemental ou d'un quartier du pouvoir à Bonn et à Berlin (chapitre 6). L'aménagement des fonctions en lien

avec le statut de capitale dans Berlin s'opère dans une ville qui a déjà connu et développé cela dans des époques passées d'où la nécessité d'une interrogation sur la résurgence d'anciens quartiers du pouvoir (chapitre 7). Enfin, il pose également la question de la recomposition des réseaux personnels et du fonctionnement quotidien du pouvoir dans sa nouvelle ville.

Partie 1

Les capitales d'Etat, objet géographique

Les capitales nationales forment une catégorie de villes très particulière. Leur appartenance à ce groupe ne dépend pas de leur taille, ni même de leur rang à l'intérieur d'un territoire donné. La capitale n'est pas la grande ville. Cependant, elles sont tout de même au sommet de la hiérarchie administrative. Lieu central par sa fonction politique, la capitale n'accumule pas forcément la tête de la hiérarchie d'autres fonctions économiques ou culturelles.

La nature même de la fonction de capitale varie énormément d'une époque à l'autre, et d'un territoire à l'autre. Il est moins simple qu'il n'y paraît de donner une définition simple de la capitale d'un Etat. La capitale peut être une ville titanesque (on pourrait dire plutôt « globale ») englobant toutes les formes de domination de l'espace et polarisant entièrement son territoire dans tous les domaines de la politique et de l'économie à l'image d'une planète Trantor, centre de l'Empire galactique des romans d'Isaac Asimov. A l'autre bout de la chaîne du corpus des capitales d'Etat, on trouve des exemples de villes qui n'ont de chef-lieu que le nom, voire un statut juridique mais qui n'abrite pas de parlement ou de chef d'Etat de manière permanente. Certaines capitales règnent sur d'immenses Empires comme aujourd'hui encore la ville de Moscou sur une Russie de 17 millions de km² alors que d'autres territoires, les villes-Etats, s'arrêtent aux limites communales de leur capitale, voire de leur quartier gouvernemental comme dans le cas du Vatican.

Les deux premiers chapitres de cette thèse cherchent donc à démêler la définition de cette catégorie urbaine, et de donner les outils de réflexion afin d'aborder la question de la capitale en privilégiant un angle de vue intégrant l'espace.

« Il fallait prévoir le lieu de la réunion. Et, en fin de compte, les routes tortueuses de la diplomatie aboutirent au monde de Radole, que certains commentateurs avaient proposé dès le début, pour la raison logique qu'il occupait une position centrale. Radole était un petit monde et, en tant que puissance militaire, peut-être le plus faible des 27. C'était encore un autre facteur qui avait présidé à ce choix. »

Isaac Asimov, *Fondation et Empire*

« La capitale de notre glorieuse nation. Le siège du Parlement, de la Présidence, de tous les ministres et Premiers ministres. Le fer de lance de notre urbanisme. La vitrine de la République. »

Aravind Adiga, *Le Tigre blanc*

Chapitre 1 - Les capitales d'Etat dans leur espace national

A l'été 2009, lors d'un colloque de géographie, j'ai feuilleté nonchalamment les nombreux livres présentés par des éditeurs et des libraires et tombai sur l'édition anglaise du *Geography for dummies*⁷. J'ouvrai précisément le livre au milieu de la question : « qu'est-ce que la nouvelle géographie ? ». L'explication était en substance la suivante :

« Voici une question de l'ancienne géographie :

“Quelle est la capitale du Nigéria ?”

Et maintenant, une question de nouvelle géographie :

“Pourquoi la capitale du Nigéria se trouve-t-elle à cet endroit ?” » (HEATWOLE, 2006)

Cette anecdote montre que la « capitale » semble être une sorte de lieu commun dont on ne se lasse pas dans le questionnement sur l'espace, la « tarte à la crème » de toute approche de la géographie, non pas forcément comme discipline scientifique et universitaire mais plutôt comme domaine de connaissance général, tiré de cours d'école élémentaire et de jeux de société.

⁷ Nous devons préciser que malheureusement pour la discipline, ce livre n'a été traduit ni en français, ni en allemand.

Evidemment, la communauté scientifique en géographie tend à rejeter, sans doute à juste titre, en tout cas souvent avec mépris, cette image qui colle à la peau du géographe, celle de l'atlas vivant, ou celui de l'instituteur très « III^e République », qui fait réciter une par une les préfectures des départements français.

Pourtant, à l'évidence de se trouver en face d'une pièce maîtresse de la construction de l'espace, d'un incontournable de la pensée en géographie (et non pas « géographique »), s'oppose l'extrême volatilité du concept, qui fait de la définition de la « capitale » ce que Vincent Calay qualifie de « traque d'un fuyard »⁸ (CALAY, 2009), quelque chose d'impossible à appréhender, à délimiter. Plus que pour d'autres termes de géographie, le terme de « capitale » est de ceux dont les définitions dans les dictionnaires généraux comme spécialisés ne sont que rarement satisfaisantes. Cela tient pour une grande part au fait que la capitale recoupe tellement de réalités différentes que l'on trouve à chaque fois qu'on tente d'en préciser la définition de nombreuses exceptions qui loin de confirmer la règle démontent l'argumentation. C'est parfois comme s'il n'y avait rien de plus différent d'une capitale qu'une autre capitale. A première vue, le seul caractère qui les rapproche, c'est leur unicité (dans les jeux de connaissances, il n'y a qu'une réponse possible !), leur rapport à leur espace, le fait par leur existence d'opposer un centre à une périphérie, un pouvoir à un territoire, un Etat à une étendue bordée par des frontières.

1. Etymologie, typologie et mise en place de la définition

1.1. La « capitale », un terme à l'origine très lié au pouvoir

Pour Claude Raffestin, la tête ou plutôt le signe de tête est très anciennement un signe d'autorité, le moyen de commander une action sans avoir à la faire soi-même (RAFFESTIN, 1993, p.8). Donc, dès le début, le signe de tête permet d'avoir une action sur l'extérieur, vers un autre espace, sans geste direct. Il permet à quelque chose situé en un point particulier de l'espace d'avoir une influence sur autre chose situé ailleurs sur l'espace. La figure de la tête transparaît largement dans l'étymologie du mot « capitale ».

Le terme français de « capitale » est utilisé sous des variantes très proches dans les langues romanes et en anglais (très influencé dans son lexique par le latin et l'ancien français). Dans les langues germaniques comme en allemand, la capitale se dit littéralement « ville principale » ou « ville de tête » et par extension « chef-lieu »⁹. En allemand, c'est le terme *Hauptstadt* qui est utilisé. Le terme *Kapitale*, très littéraire, l'est beaucoup moins. *Hauptstadt*

⁸ Vincent Calay parle de « la capitale de l'Europe ». Il écrit à ce propos : « cette prolifération ne lui a pas donné de traits identifiables avec certitude. Il est encore aujourd'hui difficile, après le temps passé en sa compagnie, de cerner sans équivoque, sa personnalité. Il ne se laisse pas approcher avec autant de facilité. L'approche est longue et rude. Il m'a semblé se dérober à chaque instant, ne voulant se poser là où on l'avait placé, fuyant ceux qui veulent l'arrêter. Il m'a fallu écrire et réécrire sa description à partir des multiples traces et indices que son passage avait laissés, pour arriver, le plus souvent, à une grande déception car l'identité que je voulais en révéler ne m'apparaissait pas avec évidence. »

⁹ L'usage du terme allemand est ainsi plus étendu que son équivalent français, souvent cantonné au cadre national. « Hauptstadt » peut être utilisé dans un cadre régional ou local comme le mot « chef-lieu ». Il traduirait également les « préfectures » des départements.

provient de la racine *Stadt* qui signifie « ville » et du préfixe « *haupt-* » qui reprend les deux sens du mot « principal », c'est-à-dire à la fois ce qui est incontournable et ce qui est au sommet d'une hiérarchie. Si la morphologie du terme oscille donc dans les langues européennes entre le modèle « capitale » et le modèle *Hauptstadt*, il est amusant de constater que l'on y trouve au départ la même origine indo-européenne, celle de la racine *kap-* qui désigne la tête. D'après le *Dictionnaire des racines des langues européennes*¹⁰, une même racine a créé le latin *caput*, qui veut aussi dire la tête et dans les langues germaniques anciennes, le *haubit* qui donne naissance au *Haupt* allemand comme au *head* (encore la tête !) anglais.

D'après le dictionnaire étymologique en ligne du Centre National de Ressources Lexicales et Textuelles¹¹, le terme de capital(e) est employé en français depuis 1200. Fidèle à son origine latine du *caput*, le mot renvoie à « ce qui concerne la tête » puis la « tête » (d'où l'expression de « peine capitale » pour désigner une *décapitation*), puis par extension « ce qui est important, essentiel ». Pour voir le mot appliqué à une ville, il faut attendre 1416 pour le français, avec l'expression « capital ville », et 1509 pour « capitale » forme féminisée utilisée actuellement. Cependant, Céline Martin précise que déjà au VII^e siècle, le terme latin *caput* pouvait désigner une capitale (MARTIN, 2003, p.206). En allemand, la forme actuelle *Hauptstadt* est assez récente (XVIII^e siècle sans doute). Il existe des formes du mot dès le X^e siècle, tel *houbitstat* et attestées comme traduisant l'idée d'une *vornehmste Stadt*¹² en ancien puis en moyen haut-allemand. Son sens actuel est plus large que celui de « capitale » (qui renvoie vite à la « capitale d'Etat »). Cependant, d'emblée, l'étymologie renvoie de toutes les manières au statut de siège d'un pouvoir plus qu'à une catégorie urbaine fondée sur la morphologie ou la taille de la ville. Sont mises en avant leur importance politique, la capacité à commander, à dominer.

Le terme de « capitale » a donc une acception très large. Le passage du terme de capitale dans le registre courant et sa déclinaison multiple complexifie encore la définition de l'objet. Dans tous les cas, il ne facilite pas les recherches bibliographiques à l'aide de moteurs de recherche et dans les catalogues des bibliothèques. Le terme est désormais tellement utilisé qu'il devient presque impossible de dresser un compte précis et arrêté du nombre de publications qui possède le mot « capitale » dans leur titre¹³. Dans le domaine anglophone, la tâche est simplement impossible à cause de l'homonymie parfaite entre « capital » comme chef-lieu et le « capital » tel qu'on l'entend dans le titre de l'œuvre de Karl Marx et qui peut être étendu de la richesse au capital social, humain, culturel. Souvent, la distinction est faite avec l'expression « capital city ». En décembre 2009, une recherche sur le moteur de recherche sur « Google Scholar » avec comme simple mot « capitale » aboutit à 262 000 résultats, 1 770 000 avec le mot « capital » et 115 000 pour « capital city ». Sur le serveur des bibliothèques universitaires en France, le SUDOC¹⁴, on trouve respectivement pour les trois propositions 2614, 19107 et 83 entrées. Ce qui empêche

¹⁰ Dictionnaire publié au départ en 1948, réédité en 1994 chez Larousse

¹¹ Le site internet du CNRTL disponible à l'adresse www.cnrtl.fr est édité par le CNRS

¹² « ville la plus distinguée »

¹³ Nous renvoyons ici à la thèse de doctorat de Géraldine Djament, soutenue en 2005, qui avait opéré cette méthode pour appréhender le terme de centralité

¹⁴ Système Universitaire de Documentation

surtout le dépouillement d'une telle masse de publications, c'est que le terme de capitale, même en isolant le sens de capitale d'Etat que nous essayons de définir, est abondamment utilisé mais rarement dans le but d'établir une réflexion sur le sujet lui-même. C'est une sorte de qualificatif qui vient préciser l'objet de la recherche situé juste avant ou juste après dans le titre. Par exemple, un ouvrage écrit par Jean-Robert Pitte est intitulé *Nouakchott, capitale de la Mauritanie* (PITTE, 1977). Le terme de capitale ne fait pas l'objet d'un développement problématisé à l'intérieur de l'ouvrage, il sert à définir un contenu dont la dénomination auprès d'un large public peut poser problème. En un mot, l'auteur vous parle d'une ville, Nouakchott, et vous précise que c'est en Mauritanie et que c'est là que se trouve le siège du gouvernement local.

Ainsi, la « capitale » n'obéit pas seulement à la définition de la capitale d'Etat, qui seule devrait nous intéresser dans le cadre de cette thèse de doctorat. Il s'agit autant du chef-lieu administratif d'un échelon qui n'est pas national (régional, provincial...) que d'un lieu où la concentration de forces dans un domaine assure une ascendance particulière sur tous les autres lieux. Il nous est impossible de ne pas signaler des extensions métaphoriques du terme de capitale. Celles-ci ne sont sans doute pas aussi anciennes que le mot « capitale » lui-même mais tout de même assez datées. Johann Georg Kohl cite notamment Paris comme « Cultur-Hauptstadt » (KOHL, 1874, p.162), 126 ans avant le travail de Boris Grésillon *Berlin, capitale culturelle* (GRESILLON, 2002). L'expression de « capitale économique » et non plus seulement de « centre économique » a fait son apparition également au XIX^e mais ne s'est largement répandue qu'à partir du milieu du XX^e siècle.

1.2. Une définition minimale

La géographie comme discipline universitaire se développe en Allemagne puis en France à partir du milieu du XIX^e siècle. Elle ne se résume plus à une simple description ou à une mesure des espaces mais elle analyse la relation entre ces espaces et cherche à comprendre le fonctionnement des sociétés avec ceux-ci. Les « géographies universelles » du XIX^e siècle et début XX^e n'abordent que très peu la définition des concepts, parce qu'elles traitent de géographie régionale et décrivent des espaces, et c'est pourquoi les capitales d'Etat ne sont jamais étudiées en tant que telles (RECLUS, 1876-1894, GALLOIS, 1927-1948)¹⁵. Les capitales peuvent même être boudées. Dans son *Tableau de la géographie de la France*, Paul Vidal de la Blache n'accorde que 7 pages à Paris sur 550. En revanche, en Allemagne d'abord, puis en France, de nombreux écrits théoriques, notamment dans le domaine de la géographie politique commencent à aborder le thème des capitales.

La question des rapports entre centre et périphérie, théorisée par Johann Heinrich Von Thünen dès les années 1820 puis par Paul Reynaud en 1841 se tourne très vite vers celles des capitales d'Etat. Dès 1850, Kohl propose un système de lieux centraux et des systèmes théoriques pour décrire ce que l'on ne nomme pas encore des réseaux, en reproduisant le fonctionnement des arbres ou le système nerveux du corps humain (ROBIC, 1982). En 1874, Kohl cherche à appliquer

¹⁵ Les capitales ne sont en effet pas abordées de manière thématique dans ces ouvrages même si on y trouve facilement des développements sur la position et le rôle de telle ou telle ville capitale dans un Etat donné.

ces systèmes sur les « capitales » ou « villes principales » (*Hauptstädte*) européennes. Il est difficile de trancher entre les deux car il y cite des villes libres (ou qui ne le sont plus depuis très peu) comme Francfort ou des chefs-lieux d'entités non souveraines comme Edimbourg. Si, par de nombreux aspects, le livre est d'un très grand intérêt, notamment sur la pertinence des réflexions sur le fonctionnement organiciste du territoire¹⁶, il ne propose aucune définition de la capitale (KOHL, 1850, 1874).

La distinction va alors se compliquer entre la capitale comme un lieu central et la capitale comme statut politique dans une entité particulière qui est l'Etat. Le premier type va être éclipsé dans les écrits suivants (et sera repris à partir des travaux de géographie économique de Walter Christaller) par le deuxième, car très marqués par Friedrich Ratzel et sa *Politische Geographie*, la naissance de la *Geopolitik* en Allemagne à partir des années 1910 et les héritiers de Paul Vidal de la Blache en France après la Première Guerre Mondiale. Friedrich Ratzel propose une définition implicite de la capitale dans son travail sur l'Etat (RATZEL, 1898). Il s'agit du siège du pouvoir dont la puissance de l'Etat dépend. En cela, elle doit être éloignée des frontières et lieu de consensus. S'inspirant de ces travaux, qu'ils citent abondamment, les deux géographes français Jean Brunhes et Camille Vallaux écrivent en 1921 : « Il n'y a point d'Etat sans capitale. Celle-ci peut être, selon la nation ou l'Etat, un assemblage de paillottes ou de cabanes en bois, un camp permanent, une ville mesquine ou un centre urbain tel que Londres ou Paris; elle peut être fixe ou mobile, permanente ou temporaire ; mais, sous ces aspects divers, on retrouve toujours l'indispensable organe de la vie de l'Etat, point de concentration des ressources et siège de la pensée et de la volonté directrices » (BRUNHES et VALLAUX, 1921, p.365). Cette définition a pour avantage d'être extrêmement large et de ne retenir que ce lien indéfectible de la capitale à l'Etat. Les définitions données dans les textes allemands de la même époque insistent plus sur la dimension politique de l'objet capitale que dans sa morphologie. Ainsi, par exemple, Friedrich Metz explique que « le problème de la capitale est une problématique au cœur de la politique et des sciences politiques. La capitale incarne l'Etat souvent au plus haut degré, elle apparaît comme le symbole de ses spécificités, le reflet de ses forces et de ses faiblesses.¹⁷ » Les deux phrases sont tout de même à distinguer parce que chez Metz, il y a un mécanisme (un déterminisme ?) induit entre la forme de la capitale et l'Etat.

Pour notre part, nous retenons de la capitale cette définition :

La capitale est la seule ville d'un territoire (l'Etat) à entretenir un lien privilégié avec le pouvoir sur celui-ci.

Cette phrase est à préciser, car elle prend en compte plusieurs aspects de la capitale.

- l'unicité : une seule ville peut être capitale

¹⁶ Thème déjà abordé par l'auteur dans un autre ouvrage d'un point de vue théorique (KOHL, 1850)

¹⁷ « Das Problem der Hauptstadt ist ein Kernproblem der Politik und der politischen Wissenschaften, sollte es wenigstens sein. Die Hauptstadt verkörpert den Staat oft in stärkstem Maß, sie erscheint als das Sinnbild seiner Eigenart, als das Abbild seiner Stärke und seiner Schwäche. » (METZ, 1930, p.5)

- tout Etat souverain possède une capitale, quelle que soit sa forme, conformément à l'adage « pas d'Etat sans capitale, pas de capitale sans Etat. » La capitale est un élément essentiel du fonctionnement de l'Etat

- la forme urbaine : la capitale est un lieu de concentration de fonctions, même si elles ne sont que symboliques, et le plus souvent de population, même s'il ne s'agit pas forcément du principal foyer de peuplement

- un rôle d'interface entre l'intérieur d'un territoire et l'extérieur de celui-ci, en termes d'échanges comme dans son identité et dans sa capacité à le représenter symboliquement

Comme nous nous refusons, autant que possible, à faire de certaines capitales des exceptions, il nous fallait une définition qui permette de souligner ce qui rassemble toutes les capitales, et seulement les capitales. Il s'agit alors de la conjugaison de trois éléments : le caractère urbain du lieu, son caractère unique et son lien avec le pouvoir. Comme le souligne Raffestin, le pouvoir n'a pas forcément besoin d'être incarné dans une ville. A cela, nous répondrons que la capitale est le lieu où s'implante le pouvoir.

La définition de capitale ne peut, dans notre étude, s'appliquer à tous les chefs-lieux et à tous les types de territoire. Nous nous situons donc dans une situation différente de celle de Jean Gottmann qui donnait la définition suivante de la capitale : « la capitale est le chef-lieu d'une entité territoriale indépendante » (GOTTMANN, 1990).

Pour notre étude, nous retiendrons l'idée que c'est le pouvoir (politique) qui façonne les dynamiques spatiales propres aux capitales et qu'il faut donc opérer une réflexion sur le type de pouvoir retenu. Nous reprendrons une vision un peu wébérienne de la définition de l'Etat, pour illustrer l'idée que l'Etat est l'échelon le plus important et le plus intéressant à retenir pour étudier les capitales. Max Weber parle de « monopole légitime de la violence¹⁸ » (WEBER, 1995, p.29) pour parler du fait qu'une communauté d'individus délègue l'usage de la violence à une institution supérieure, celle de l'Etat. La capitale d'Etat devient alors le lieu de concentration de cette violence déléguée et légitime, le lieu qui la concentre et la diffuse de manière continue et égale jusqu'aux frontières de ce même Etat.

1.3. Des typologies

Pour circonscrire aujourd'hui la définition des capitales, il faut imaginer une catégorie renfermant des objets aussi divers que le Vatican, ville-Etat de moins de 800 habitants, et Tokyo, métropole gigantesque à la tête d'une agglomération estimée par les Nations-Unies à 35 millions d'habitants en 2005. Rome est capitale, née d'une légende et légitimée par l'histoire d'un Empire, aussi bien que Yamoussoukro qui n'a eu pour mérite que de voir naître le premier dirigeant ivoirien de l'après-indépendance. Berne est capitale alors que dans sa constitution, la Suisse n'a pas de capitale. A l'inverse, Amsterdam est par le droit la capitale légale des Pays-Bas mais les institutions gouvernementales sont à La Haye. Ces quelques exemples montrent simplement l'extrême diversité de la morphologie de ces villes, de leur longévité ainsi que de leurs attributs.

¹⁸ « Gewaltmonopol des Staates »

Au fond, la difficulté est donc de définir et de classer une catégorie de villes qui n'auraient en commun à première vue que de faire partie d'une liste de réponses pour des jeux télévisés ou d'une catégorie pour des articles du *Quid* ou l'encyclopédie en ligne *Wikipedia*.

Dresser un classement des capitales pour mieux appréhender leurs points communs et singularités est un exercice utilisé par de nombreux auteurs, et ce, depuis que les capitales sont entrées comme concept dans le champ de la discipline géographique. Nous avons tenté de reprendre quelques typologies déjà proposées (tableau 1).

La première chose qui apparaît clairement, encore une fois, est l'extrême volatilité du concept de capitale et les nombreuses possibilités de les classer ou de les faire entrer dans des catégories. Nous en retiendrons trois grands types, qui permettent de sérier le maximum des problématiques soulevées par les textes de ces différents auteurs.

Tableau 1 – Aperçu des typologies proposées par différents auteurs

Auteurs	Critère de différenciation	Éléments	Villes évoquées
J. Brunhes et C. Vallaux (<i>La Géographie dans l'Histoire</i> , 1921)	Longévité et circonstances de la fondation	Capitale naturelle	Berlin, Londres, Paris
		Capitale artificielle	Saint-Petersbourg, Madrid
	Situation géographique	Capitale maritime	Lisbonne, Londres
		Capitale terrestre	Vienne
O.H.K. Spate (<i>Geographical Review</i> , 1942)	Fonction	Forward capital	Londres, Paris
		Head link capital	Belgrade, Prague
W. Christaller (<i>Frankfurter G.H.</i> , 1950)	Situation géométrique (modèle des lieux centraux)	Villes conformes au modèle mais taille insuffisante	Vienne, Kiev, Salonique
		Lieux centraux stricts	Orléans, Liverpool
		Métropoles non conformes au modèle européen de lieux centraux	Berlin, Istanbul, Jérusalem
		Métropoles conformes au modèle européen de lieux centraux	Paris, Londres, Ankara, Varsovie, Moscou
P. Hall (<i>Les Capitales, perspectives...</i> , 1993)	Fonction	Multifunction capitals	Londres, Madrid, Moscou, Paris, Stockholm, Tokyo
		Political capitals	Bonn, Brasilia, Canberra, La Haye, Ottawa, Canberra
		Former capitals	Berlin, Philadelphie, Rio de Janeiro, Saint-Petersbourg
		Former capitals (sous-groupe « ex-imperial capitals »)	Lisbonne, Londres, Madrid, Vienne
		Provincial capitals	Melbourne, Milan, Montréal, Munich, New York
		Super capitals	Bruxelles, Strasbourg, Genève, Rome, New York

H. Van den Wusten et M. Wagenaar (<i>Metropolisation et politique</i> , 1996)	Ancienneté et tradition politique	Anciennes « grandes puissances »	Londres, Paris, Berlin, Vienne, Saint-Petersbourg
		Anciennes « puissances secondaires de tradition absolutiste »	Madrid, Lisbonne, Copenhague, Stockholm
		Anciennes « puissances secondaires de tradition républicaine »	Berne, La Haye
		Nouvelles « deuxième étape »	Bruxelles, Rome, Belgrade, Bucarest
		Nouvelles « dernières promues »	Helsinki, Athènes, Budapest, Oslo, Sofia, Tirana
Y. Lacoste (<i>De la géopolitique aux paysages</i> , 2003)	Hiérarchie urbaine	La plus grande ville de l'Etat	Moscou (contre-exemple de fédération)
		Pas la plus grande ville de l'Etat (fédérations)	Washington, Brasilia, Canberra
	Choix de la capitale	Anciennes capitales coloniales	New Delhi, Rabat, Alger, Tunis
		Aménagement du territoire	Brasilia
J. Kirsch (<i>Hauptstadt</i> , 2005)	Rapport Etat/capitale	Création d'Etat avec une nouvelle capitale	Canberra, Pretoria, Washington
		Création d'Etat avec une ancienne capitale	Paris (1789), Rome (1870), Londres
		Révolution et positionnement d'une capitale	Moscou, Anakara, Yamoussokro, Abuja
		Aménagement du territoire et positionnement d'une capitale	Brasilia, Seoul (projet), Tokyo (projet)
	Fonction et développement	Métropole avec un rayonnement mondial (global)	Tokyo, Londres, Paris, Moscou
		Centre national de pays développé	Washington, Bruxelles, Séoul, Berlin
		Centre national de pays peu développé	Addis Abeba, Damas, La Paz, Dhaka
		Strict siège d'un gouvernement sans fonction économique, culturelle ou démographique	Abuja, Brasilia, Islamabad, Canberra, Ottawa
		Ex-capitale	Istanbul, St Petersburg, Rio de Janeiro, Saigon

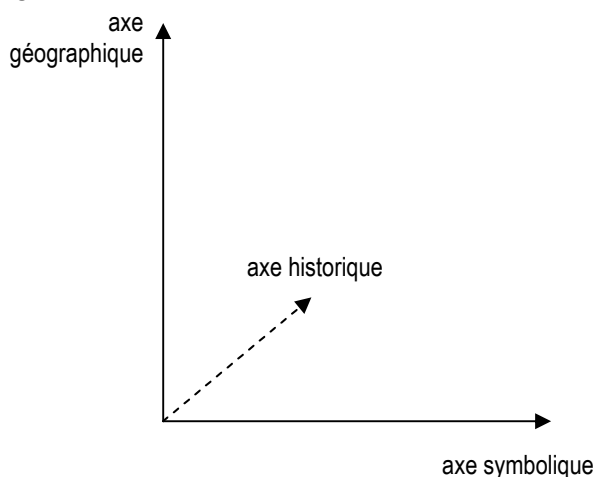
Le premier axe par lequel la littérature distingue les différentes capitales, est celui de la position géographique voire géométrique sur le territoire. Il est plutôt repris parmi les auteurs les plus anciens. La situation géographique est alors vue comme quelque chose d'important, avec une distinction nette entre position centrale et position périphérique. En un mot, la capitale en tant que centre du pouvoir constitue-t-elle ou non un centre géographique ou quels attributs de la centralité renferme-t-elle ? Quel rapport entretiennent-elles avec les autres villes ?

Le deuxième axe tient à la trajectoire historique de la capitale, et donc à la capacité à se maintenir capitale dans le temps et de son ancienneté par rapport à la formation d'un territoire. Cette dimension temporelle permet de mesurer (même si c'est difficile et peu quantifiable) l'importance qu'a la capitale à l'intérieur du pays sur un plan symbolique et identitaire.

Un dernier axe apparaît peu dans les typologies proposées ci-dessus et il est pourtant extraordinairement important. Il s'agit d'une dimension symbolique de la capitale, de sa capacité essentielle d'incarner l'existence et la puissance du pouvoir de l'Etat. Jens Kirsch note en effet ce paradoxe en précisant que si la capitale représente l'Etat, on ne pense pas spontanément à elle parmi tous les attributs de celui-ci, car ne s'imposait pas de manière aussi évidente que l'hymne national ou le drapeau (KIRSCH, 2005, p.9). La part de sens portée par la capitale est primordiale parce qu'elle permet de justifier le statut de chef-lieu de l'Etat pour n'importe quel type de ville. Elle est le quasi unique dénominateur commun de toutes les capitales. Elle justifie qu'Amsterdam soit capitale des Pays-Bas et non La Haye, Pretoria et non Le Cap en Afrique du Sud.

Ce sont ces trois axes qui formeront une sorte de grille d'analyse de la fonction de capitale d'Etat. Ils peuvent être représentés comme un graphe à trois dimensions (figure 2).

Figure 2 – Les 3 dimensions de la définition de la capitale



2. Trois axes pour décrire les capitales

La recherche systématique du fonctionnement des capitales n'est pas une première. Les travaux de Christian Grataloup sur la mise en système de la « géohistoire » avaient déjà exploré le thème de la centralité et de la position du pouvoir dans l'espace (GRATALOUP, 1996, p.31-41). Nous nous inspirerons ici de son mode de représentation avec des modèles graphiques.

2.1. Un axe géographique

2.1.1. Le pouvoir n'existe que par l'espace

On peut considérer le pouvoir comme une capacité d'exercer une action sur quelque chose d'extérieur, et donc d'une certaine manière à distance. Or justement, cette distance implique un rapport à l'espace. Avoir une influence sur une extériorité implique fatalement un besoin d'un mouvement dans l'espace, de la transmission d'une information. L'essence de la capitale, comme nous l'avons vu avec l'étude de l'étymologie du mot, réside dans les rapports de pouvoir qu'elle entretient avec un territoire. Dans ce travail, nous nous bornerons à un pouvoir de nature politique. Il est évident que le pouvoir peut prendre des formes et des fonctions diverses dans l'espace. Ici, nous en parlerons comme un synonyme, ou plutôt la métonymie de l'expression « le pouvoir politique de l'Etat », en rappelant la définition de l'Etat de Weber développée plus haut.

Le besoin d'une capitale accompagne l'inscription d'un pouvoir dans l'espace, qu'il soit personnel ou légitimité par des institutions. Il s'agit alors de déléguer à une fraction du territoire un rôle d'interface entre une autorité et une surface à contrôler. La capitale naît du moment où le pouvoir s'implante sur un espace, où l'administration d'un Etat a besoin d'un lieu fixe pour être hébergée car trop lourde pour être continuellement nomade. Elle est aussi nécessaire à mesure que ce pouvoir est délégué et conforté par la formation d'une nation. Autrement dit, la capitale ne peut véritablement exister lorsque juridiquement ou *de facto*, aucun souverain ne peut pleinement dire « l'Etat, c'est moi ». Elle s'impose lorsque le pouvoir est partagé entre un chef d'Etat avec des instances comme les parlements, les organisations politiques, les groupes de pression. C'est donc précisément au moment où le pouvoir a besoin d'un support spatial, au moment où l'exercice du pouvoir « produit » (BRUNET, 2001a, p.11 et suiv.) de l'espace, que la capitale naît. Une deuxième dimension de ce pouvoir de l'Etat tient dans la nécessité de s'installer de manière permanente en un lieu indépendamment de la personne qui incarne l'autorité. Le pouvoir peut ainsi s'y exercer sans l'obligation de tenir compte d'aléas de type politique ou dynastique. La géographie du pouvoir ne dépend pas du lieu où se trouve la personne qui a le pouvoir, n'est pas liée à l'arbitraire de la succession des régimes.

Exercer le pouvoir sur un territoire qui peut être à la fois étendu, complexe, diverse demande une administration de plus en plus fournie à mesure que le contrôle d'un Etat devenu « moderne » s'intensifie. La capitale devient de plus en plus puissante à mesure que les communications s'accélèrent, comme le précise par exemple Friedrich Metz dans son livre intitulé *Die Hauptstädte*. Il explique que l'accélération des transports (pour lesquels la capitale forme souvent le principal nœud dans l'Etat) et de la communication instantanée et à longue distance *via* le téléphone ou le télégraphe rend la capitale accessible. Mais surtout, inversement, toutes les parties du territoire sont à sa portée. Son pouvoir de contrôle, sa capacité d'intervention tout comme son influence en sont augmentés (METZ, 1930, p.5).

Comme n'importe quelle autre activité, la conduite conjointe de la politique et de l'administration implique une production d'espace, et pas seulement à distance mais aussi sur les lieux même depuis lesquels elle s'exerce. Celle-ci peut être profondément économique et

impliquer des retombées en termes d'emplois et de revenus fiscaux tout comme n'importe quelle industrie. On peut filer la métaphore de la grande usine, dont l'activité se calcule en emplois directs et indirects, entre une maison-mère et des sous-traitants. La première regrouperait toutes les activités propres à la sphère politique, gouvernementale, parlementaire ainsi que toute l'administration. Les seconds regroupent tous ceux pour qui la fonction de capitale est primordiale en raison de leur activité et de leurs choix de localisation mais qui ne sont pas employés directement par l'Etat. On y trouve toute la diplomatie, la presse et l'ensemble des représentants de toutes les organisations, corporations et autres lobbyistes qui gravitent autour du pouvoir politique. A la différence du cas d'une entreprise privée, toutes ces activités ne visent pas le profit, même si elles génèrent des revenus. La ville de Versailles est née ainsi. La construction du château puis le maintien permanent d'une cour nombreuse a conduit à l'érection de nombreux quartiers visant au logement des marchands, des artisans, des ouvriers et de la bourgeoisie qui gravitaient autour de la présence du pouvoir (FONCIN, 1919).

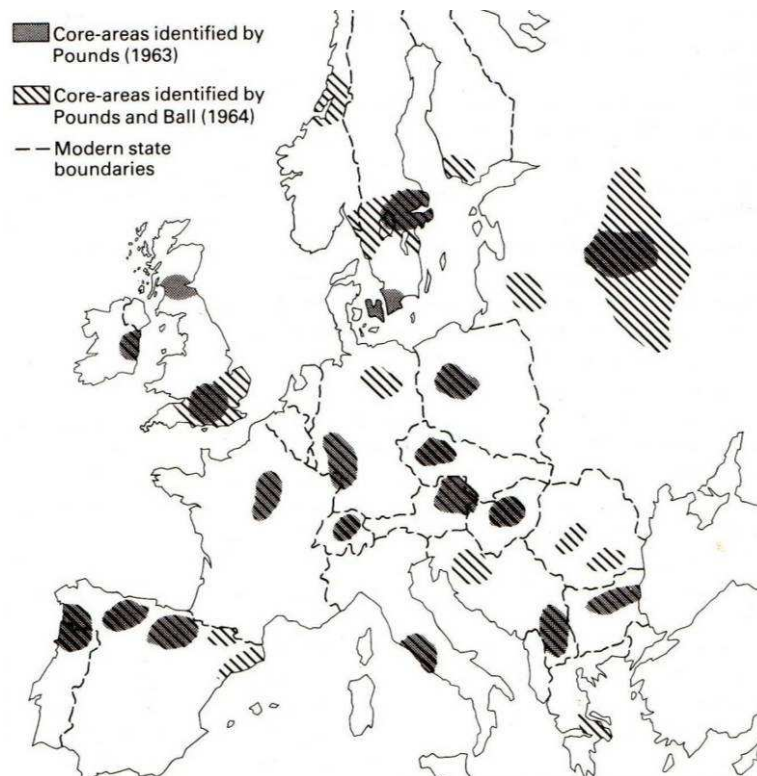
2.1.2. *Capitale et construction territoriale*

Les auteurs qui se sont intéressés à la géohistoire des ensembles territoriaux ont en général travaillé sur le rapport entre ceux-ci et leur capitale. L'un de ceux qui ont poussé le plus loin la théorisation de ces rapports entre construction du territoire et ville capitale est Norman Pounds. Dans un article paru en 1964 avec Sue Simons Ball, il avait édité une carte des « core-areas » (*régions-cœurs*) (POUNDS et BALL, 1964). Le terme avait été originellement utilisé durant la Seconde Guerre Mondiale par D. Whittlesey¹⁹. L'idée était que les Etats (ici, européens) s'étaient formés à partir de régions qui avaient concentré historiquement un pouvoir politique et économique fort et stable qui leur avait permis de dominer puis d'annexer les régions environnantes, formant ainsi des territoires, devenus Etats et constitués d'espaces additionnés par accréation successive. La carte proposée par Pounds en 1964 a été reprise par Peter Taylor en 1985 dans sa *Political Geography* (carte 1).

Les core-areas semblent être un outil qui permet d'expliquer facilement la position des capitales souvent éloignées des frontières, ainsi que leur pérennité dans le temps. Elles n'imposent pas forcément une position géométriquement centrale, car l'annexion de nouveaux territoires a pu s'opérer dans des directions préférentielles, et non de manière concentrique. On peut penser au cas de la Russie, qui s'étend surtout vers l'est ou aux Etats-Unis qui s'étendront vers l'ouest.

¹⁹ « While sedentary states vary greatly in their size, shape and location, and therefore describe a crazy-quilt pattern, they all have in common certain structural features that may be considered political. Typically, each one has crystallized about a nuclear core that fostered integration. » « Alors que les Etats sédentaires varient grandement par leur taille, leur forme et leur localisation, ils décrivent cependant une configuration de base curieuse, ils ont tous en commun certaines caractéristiques structurelles qui peuvent être considérées comme politiques. Typiquement, chacun s'est cristallisé autour d'un noyau-cœur qui a favorisé l'intégration. » (WHITTLESEY, 1943, p.2)

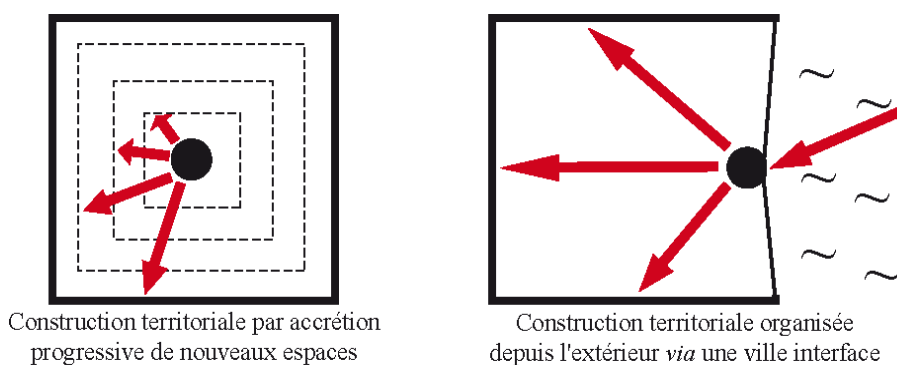
Carte 1 – Core-areas en Europe à partir des articles de Pounds (1963) et Pounds et Ball (1964)



Source : Extrait de *Political Geography* (TAYLOR, 1985, p.99)

Les *core-areas* présentent un appareil intellectuel intéressant, et novateur à l'époque, mais il est difficilement transposable hors d'Europe, et en particulier, parce que sur le continent européen, les structures étatiques sont anciennes et ont souvent été exportées plus que copiées (figure 3).

Figure 3 – Capitale et construction territoriale



Ces *core-areas* sont par exemple inopérantes dans le cas des Etats issus d'empires coloniaux. Là, le territoire a été construit depuis l'extérieur et non pas avec des forces centrifuges internes. Souvent, l'ancien colon avait désigné la capitale, le plus souvent côtière, car interface entre un territoire « métropole » et une colonie.

2.1.3. Capitale et centralité

La localisation d'une capitale sur un territoire pose souvent le même dilemme de la position de la capitale sur le territoire. En effet, on observe que si le rôle de la capitale dépasse largement, pour des raisons logiques, celui d'une ville sur l'espace administré, sa situation dans l'espace apparaît beaucoup plus importante que le site sur lequel elle se développe. Cette distinction est fondamentale quand on compare la capitale à d'autres villes. La position de la capitale dans son Etat est donc plus complexe que pour les autres localités et plus étudiée aussi. Sur le plan politique, la capitale s'impose comme le lieu de la centralité, le lieu de la prise de décision. Cependant, la centralité fonctionnelle de la capitale recoupe-t-elle d'autres formes de centralités ?

Tout d'abord, la capitale est-elle forcément au centre ? La question paraît simpliste et pourtant, si on fait l'expérience de faire un schéma d'un territoire simple et abstrait sous la forme d'un croquis, on aura la plupart du temps tendance à dessiner la capitale au centre bien que dans la réalité, les Etats avec une capitale géométriquement centrale sont rares (Espagne, Belgique, Chili, Arabie Saoudite). Cette centralité géométrique peut être le propre d'Etats formés, comme le montraient Pounds et Ball, par l'accrétion de territoires autour d'un centre. Elle peut aussi se révéler lorsqu'un Etat se détache d'un autre, en étant auparavant une région polarisée par une seule grande ville. C'est le cas par exemple de la Tchéquie avec Prague, qui une fois en-dehors de l'Empire d'Autriche et après la séparation avec la Slovaquie, retrouve une région polarisée par une seule ville. Il en est ainsi dans de petits Etats européens issus d'ensembles étatiques disloqués comme la Slovaquie avec Ljubljana ou encore la Biélorussie avec Minsk²⁰. La centralité géométrique peut également être un héritage. Dans le cas de la Russie et des Etats-Unis, à des époques très différentes, la construction et l'affirmation de la capitale ont précédé l'incorporation de très larges territoires. Ainsi, une capitale au départ très centrale a pu se trouver géométriquement décalée. A l'inverse, dans d'autres Etats, c'est la perte de territoire ou l'imposition de nouvelles frontières par les Etats voisins qui a fait perdre son caractère central à la capitale. En Pologne, par exemple, Varsovie se trouve trois fois plus éloignée de la frontière allemande que de la frontière biélorusse alors qu'avant son invasion de 1939, la ville se trouvait à égale distance de l'Allemagne et de l'URSS sur un axe est-ouest.

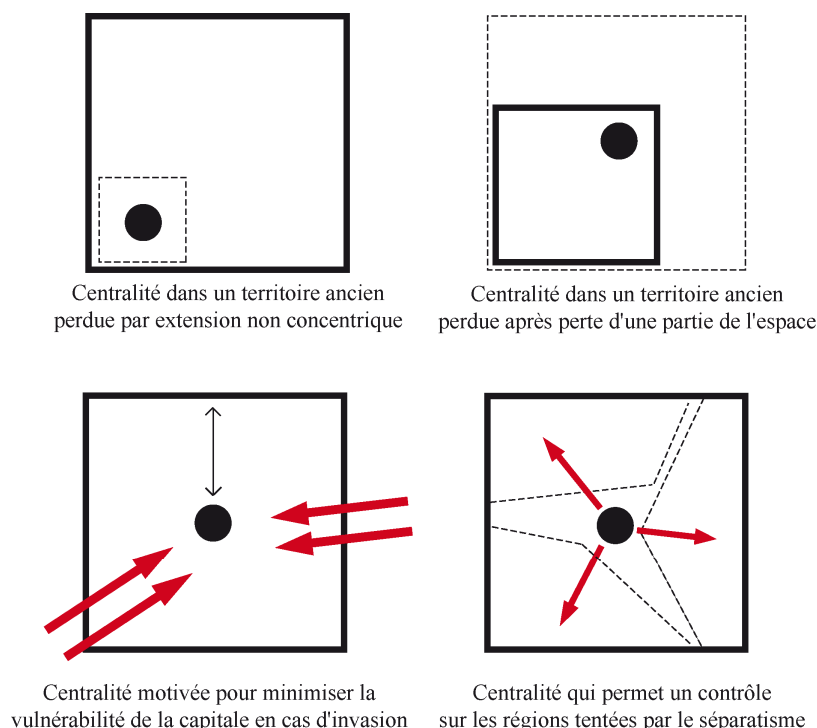
La centralité géométrique est cependant plus qu'une conséquence des soubresauts historiques de la construction des territoires (figure 4). Friedrich Ratzel insiste sur la nécessité d'une capitale avec une position centrale sur le territoire. « Solidement assise, la position médiane ou centrale est aussi puissante qu'elle est menacée quand elle est faible ; elle incite un pays à l'offensive autant qu'à la résistance. » (RATZEL, 1988, p.255)²¹. Jean Brunhes et Camille Vallaux développent un argument proche dans leur ouvrage de géographie politique, dans lequel ils discutent l'héritage ratzélien. Ils avancent l'hypothèse que les défaites ou les réussites militaires

²⁰ Sur la structure urbaine biélorusse et sur la construction de la centralité de Minsk, nous renvoyons à l'ouvrage de Yann Richard intitulé *La Biélorussie* (RICHARD, 2003).

²¹ Nous utilisons ici dans la traduction d'extraits de la *Politische Geographie* de Friedrich Ratzel publié en 1897. Le texte original, en caractères gothiques, était difficile à déchiffrer. Cette traduction est de Pierre Husch et la publication, sous le titre français de *Géographie politique* sous la direction de Charles Hussy.

de la France tiennent dans la capacité à défendre Paris (BRUNHES & VALLAUX, p.366). Les guerres napoléoniennes, de 1870 et de 1914-1918 viendraient appuyer cette idée, tout comme l'aurait fait la guerre de 1940, postérieure au texte. Une autre idée qui plaide en faveur d'une position centrale de la capitale est celle du consensus national. Brunhes et Vallaux voient également dans les capitales un frein au régionalisme et à la dissidence de parties du territoire, ce qu'ils appellent les « forces centrifuges » et ce particulièrement dans les fédérations. La position de la capitale (et non pas la capitale elle-même) est ainsi empreinte d'une charge idéologique forte. Pouvoir gérer et unifier un territoire tout en étant le moins vulnérable, telle doit être la bonne localisation d'une capitale. Cela implique des conditions géographiques particulières.

Figure 4 – Capitale et centralité géométrique

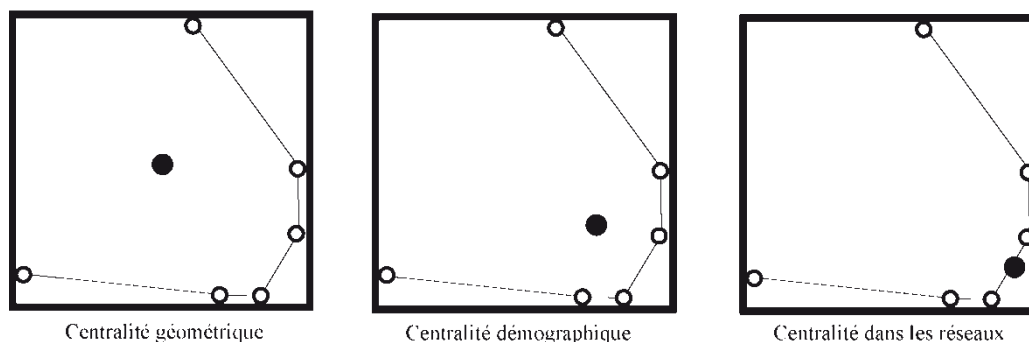


Cependant, il peut exister d'autres formes de centralité. La centralité géométrique ne peut être après tout qu'une convention. La centralité démographique ou en termes de réseau peuvent s'avérer tout aussi pertinentes. L'exemple de l'Australie est très parlant. Dans le cas de ce pays, choisir le centre géométrique aurait été une absurdité, et même la rencontre de gros problèmes d'aménagement parce que le centre du pays est une région désertique, aride, pauvre en ressources et surtout très isolée de la population et des réseaux de communication (les « nerfs »²²). Un grand nombre d'Etats se trouve confronté à cette difficulté. Le lieu central géométriquement ne vaut que dans un espace imaginé comme isotrope, sans relief, sans côte, et avec un climat également favorable à l'implantation de la population. Le Canada, la Russie, l'Argentine ou encore les Etats du nord de l'Europe n'ont pas de capitales centrales sur le plan géométrique mais ces dernières sont, en revanche, plus proches du centre *démographique* du pays. La nécessité de se trouver sur

²² BRUNHES & VALLAUX, 1921, p.366

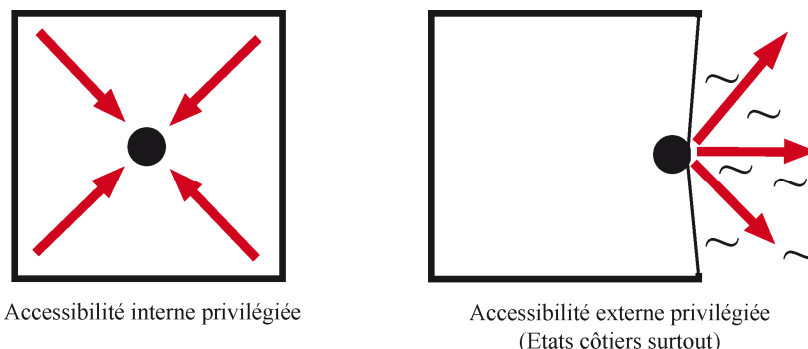
les carrefours de communication avait par exemple conduit les Britanniques, bien qu'il ne s'agît à l'époque pas d'une capitale d'Etat, de déplacer l'administration de l'Empire des Indes de Calcutta à New Delhi, à mi-chemin entre la côte du Golfe du Bengale et celle de la Mer d'Oman.

Figure 5 – Différents centres de gravité sur un même territoire (exemple inspiré de l'Australie)



Enfin, une des dernières manières de voir la centralité, est de la considérer par le prisme des mesures d'accessibilité. Un lieu central est un lieu accessible (figure 5). De cette manière, on peut intégrer des développements proposés par Jean Gottmann sur le thème de la centralité. Il explique que les capitales se trouvent dans leur territoire soit tout à fait au centre, soit sur une position très périphérique (GOTTMANN, 1990, p.66), due le plus souvent à une localisation sur une façade maritime. Gottmann insiste sur l'importance de ce fait dans un contexte où la capitale sert de lieu de passage entre l'intérieur et l'extérieur du pays. Là, où une position relativement centrale dans un Etat enclavé paraît la plus évidente en termes d'accessibilité, un site côtier devient plus pertinent dans un Etat qui possède une grande ouverture maritime et encore plus dans un Etat insulaire (Royaume-Uni ou Japon) ou quasi (Danemark ou Corée). Deux raisons motivent une distinction entre Etats côtiers et Etats enclavés ou tournés vers leur territoire intérieur. La première est que dans un Etat côtier, la population est en général nombreuse dans les régions littorales (pour des raisons dues au relief ou pour les opportunités de ressources et de transports fournies par la côte). Deuxièmement, l'accessibilité de la capitale implique aussi une dimension extérieure. La capitale doit être accessible depuis l'étranger. C'est souvent le lieu où se trouve le plus grand port. Les infrastructures de communication, créées à partir de la capitale la rendent relativement centrale sur le plan des réseaux (comme en Uruguay, en Argentine, au Royaume-Uni, au Japon). La proximité de la mer, longtemps gage d'accessibilité depuis des régions voisines ou situées à l'autre bout du monde, se lit même en filigrane dans de nombreuses localisations de capitale, non côtières mais avec une circulation facilitée vers la mer, par des fleuves ou des fjords (figure 6). On peut penser à Rome en Italie, à Paris sur la Seine en France, à Stockholm et Oslo, à Pékin, à Washington.

Figure 6 – Capitales et accessibilité



2.1.4. Logiques territoriales et réticulaires

Dans la littérature scientifique des années 1960 à 80, le rapport entre statut de capitale et centralité s'efface à mesure que l'étude des réseaux économiques gagne du terrain. Elle se concentre vite sur un autre phénomène, celui du renforcement considérable des réseaux économiques, surtout internationaux et qui modifient en profondeur les rapports entre les grandes villes. L'émergence de nouveaux concepts de villes mondiales et de villes globales constitue l'un des développements qui ont relégué au second plan, la spécificité des capitales par rapport aux non-capitales.

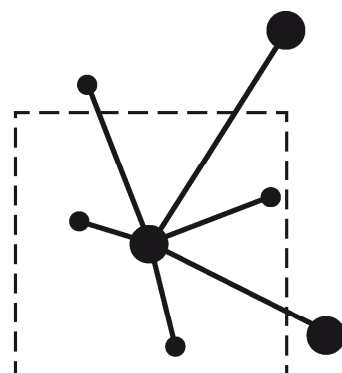
Opposer les capitales aux villes mondiales²³, c'est opposer deux rapports très différents à l'espace, deux grammaires presque incompatibles, celle du réseau et celle du territoire (figure 7). Bien sûr, il peut arriver que les deux se superposent lorsqu'une ville est en même temps ville mondiale et ville capitale. La croissance d'une ville mondiale ou l'accession d'une agglomération aux critères inhérents à ce type de villes est le résultat de processus économiques. Les capitales, elles, administrent, dirigent, mais aussi représentent un territoire. Il s'agit là d'attributs qui s'étendent sur un espace de manière continue, jusqu'à des frontières fixes et de forme linéaire. Une loi votée dans un parlement situé dans une capitale s'appliquera à l'ensemble du territoire. On notera d'ailleurs que c'est bien cet aspect qui fait la fragilité des Etats faillis, à savoir les territoires souverains où l'autorité du pouvoir central ne s'étend pas jusqu'aux frontières mais se limite à des régions où son droit ne parvient pas à s'appliquer²⁴. La différence entre la métropole puissante sur le plan économique (dont le modèle le plus abouti est la ville globale) et la capitale d'Etat est comparable à celle qui sépare l'emprise spatiale de la reine et du roi sur un jeu d'échecs. La reine a une influence très étendue dans l'espace (toutes les cases lui sont accessibles en un maximum de deux coups). Son influence est totalement indépendante des distances et donc de barrières que formeraient des frontières. Le roi, outre que sa perte signifie la fin du jeu (détail intéressant quand on le compare à une capitale), contrôle les cases également dans toutes les

²³ Dans la suite du chapitre, les expressions de « ville mondiale » et de « ville globale » seront utilisées indifféremment l'une pour l'autre.

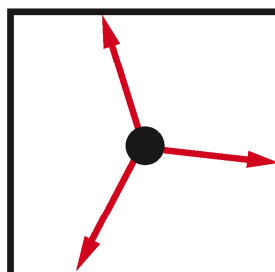
²⁴ La configuration spatiale des Etats faillis oppose donc la capitale avec le siège du pouvoir ainsi qu'une partie du territoire contrôlé et une autre partie qui y est rétive. Celle-ci peut même occuper la grande majorité de l'espace comme dans des Etats comme la Somalie.

directions mais avec une distance limitée. Par contre, le territoire contrôlé est continu et sans enclave.

Figure 7 – Deux modes d'influence de la capitale: le réseau et le territoire



Logique de réseau : la capitale s'insère dans un réseau urbain



Logique de territoire : le pouvoir de la capitale s'étend jusqu'aux frontières de l'Etat

2.2. Un axe temporel

Le premier malentendu que l'on peut avoir sur les capitales tient à l'époque dont on parle. Il est trop rapide de postuler qu'il existe des capitales depuis qu'il y a des organisations politiques sur une base territoriale. Un exemple un peu caricatural se trouve dans la typologie présentée par Brunhes et Vallaux. Ces deux auteurs présentent des villes disparues après avoir perdu leur fonction de capitale, et à titre d'exemple, ils utilisent Ninive, Tigranocerte et Karakorum, qui sont des villes antiques ou du Haut Moyen Âge. Cela revient à comparer des espaces dont le fonctionnement, l'identité, le rapport à l'espace est totalement différent de ce que les géographes peuvent décrire et analyser au XX^e et au XXI^e siècle (BRUNHES & VALLAUX, p.369). Comme l'explique Carlrichard Brühl, « la fonction de la capitale médiévale est nécessairement autre que celle de la capitale moderne et (...) par conséquent, les critères nous servant à reconnaître la capitale moderne doivent obligatoirement échouer pour l'époque moderne. » (BRÜHL, 1967, p.195). De la même manière que l'Etat se construit à des rythmes extrêmement différents, le recours à une capitale ne s'observe pas partout dans les mêmes temporalités. Nous faisons l'hypothèse que le lien indéfectible de ces villes avec l'Etat sert de colonne vertébrale à l'histoire des capitales. Les capitales suivent la formation de l'Etat, politiquement et dans ses traductions territoriales. Nous retiendrons dans cet aperçu trois moments de l'évolution des capitales, à comprendre comme de véritables changements de paradigmes dans la manière de les appréhender et de les étudier.

2.2.1. Les pré-capitales

La forme de la capitale, tout comme celle de l'Etat, ne va pas de soi et s'inscrit dans une histoire du temps long. Dans son ouvrage qui porte sur l'Espagne visigothique, Céline Martin écrit notamment que « le mot « capitale » a souvent été employé hors de propos pour la période de l'Antiquité tardive » (MARTIN, 2003). Avant que la forme dominante aujourd'hui de capitales

modernes ne se mette en place, le pouvoir a expérimenté plusieurs rapports à l'espace. La fin de l'époque antique et le millénaire de la période médiévale²⁵ présentent des formes hésitantes de géographies du pouvoir avant que la capitale moderne n'émerge et ne se généralise.

Le principal obstacle à l'analyse des capitales d'Etat dans ces époques reculées tient pour beaucoup au fait que l'Etat lui-même n'existe pas encore vraiment. Et donc, les lieux qui font office de chefs-lieux prennent des formes et remplissent des fonctions très différentes. On peut opérer des typologies de diverses manières. Une première serait de classer les villes selon des fonctions à la manière dont le philologue structuraliste Georges Dumézil avait classé les fonctions remplies dans les sociétés indo-européennes, à savoir la prière, la guerre et la production (surtout agricole) (DUMEZIL, 1977). Les formes urbaines correspondantes pour ces domaines symboliques et religieux, politiques et militaires, sociaux et économiques seraient respectivement le lieu-saint, la place forte et le forum. La capitale naitrait alors de la combinaison de ces trois formes.

A la période charnière et difficilement identifiable qui sépare l'époque antique de l'époque médiévale, deux capitales font office de modèles : Rome et Constantinople. Dans les derniers siècles de l'Empire Romain et dans la période suivante, Rome n'est plus qu'une capitale *de jure* et non de fait. Le souverain commande et administre à partir d'autres villes, qui deviennent les vrais carrefours de la vie politique et économique comme Milan, Ravenne ou Trèves. Il n'empêche que Rome incarne alors plus qu'aucune autre ville un modèle à suivre et à tenter de reproduire. En cela, il s'agit d'une capitale d'un type extrêmement moderne. Peut-être justement parce que la ville avait su si longtemps combiner ces trois fonctions de place forte, de lieu politique et de centre économique puis religieux.

Rome a construit un Empire à partir d'elle, qu'elle a aménagé (avec un réseau routier en étoile notamment) et auquel elle a imposé son administration et son droit tout en se parant d'une part de monumentalité et de symbole, ainsi qu'un réseau routier pour construire un espace dont elle serait le centre. C'est avec ce modèle que sont créées des villes comme Tolède dans le royaume visigoth, ou Pavie dans le royaume lombard. Les deux capitales, décrites par Carlrichard Brühl, se présentent clairement comme de « nouvelles Rome » (BRÜHL, 1967, p.201 et suiv.). Cela implique l'investissement d'un lieu et l'attribution d'une véritable charge fonctionnelle et symbolique. C. Martin rappelle que Tolède reçoit l'appellation officielle de *ciuitas regia* jusque-là réservée à Rome et à Constantinople. Ainsi, elle devient « non seulement la ville du roi, mais la ville-reine » (MARTIN, 2003, p.207). La différence d'une capitale comme Tolède tient aussi dans ses attributions et sa morphologie urbaine. La ville est agrandie de manière à accueillir les services de l'Etat et parée de remparts « en accord avec le rang » de la cité (MARTIN, *idem*). Enfin, le choix de Tolède, ville qui n'était absolument pas la plus grande de cette région à ce moment-là, était aussi justifié par la volonté de faire de la cité une vraie capitale visigothe (MARTIN, 2003, p.214 et suiv.).

²⁵ Nous désignons moins la rupture entre les deux périodes, d'ailleurs profondément arbitraire et applicable qu'aux civilisations entourant la Méditerranée, que les siècles du milieu du premier millénaire après J.-C.

La capitale d'inspiration romaine est à cette époque plus l'exception que la règle. Notamment s'oppose à elle la résidence royale. La distinction est développée par Carlrichard Brühl (BRÜHL, 1967). Il dissocie le lieu empreint d'un pouvoir et celui de lieu d'habitation du souverain. Dans le cas de la résidence royale, le lieu n'a pas d'influence sur le territoire. Et surtout, il n'est pas sûr. Son statut est aussi éphémère que le pouvoir de son locataire. De plus, un souverain peut avoir plusieurs résidences alors que la capitale ne peut être qu'une. La succession du pouvoir, surtout lors d'un changement de dynastie, ce qui a par exemple été fréquent dans les premiers siècles du Saint-Empire, est l'occasion de mouvements vers d'autres résidences. Ainsi pour Brühl, Aix-la-Chapelle n'était pas une capitale pour l'Empire de Charlemagne mais une résidence. Pour preuve, il explique que la ville n'était pas le siège d'un évêché (non cumul de fonction) et qu'elle n'a pas été héritée comme lieu de résidence par les successeurs de Charlemagne.

Une forme proche de la résidence royale dans le rapport entre pouvoir et territoire est celle des cours itinérantes. Dans l'Europe médiévale, les cours sont souvent mobiles. Là, aucune ville ne peut s'enorgueillir d'être le siège du pouvoir car elle n'est qu'un lieu de passage. Celle-ci n'a pas le temps, ni les moyens, ni l'appui d'un Etat pour se construire en intégrant la présence du pouvoir. Peut-être y verrait-on la différence entre une capitale de type royale, dominant une entité proto-étatique et une capitale de type impériale (comme Rome, Constantinople et Tolède), établie, pérenne et administrant des espaces beaucoup plus vastes et dont seul le pouvoir central garantit l'unité.

Enfin, une dernière forme, dont Monaco, Singapour ou encore les villes-Länder de Brême et de Hambourg sont des héritières contemporaines, est celle de la ville-Etat. A l'époque médiévale, il s'agit surtout de villes dont la puissance économique ou l'influence des autorités locales permet au territoire urbain de s'émanciper, dans le droit comme militairement de la tutelle d'un souverain. Le phénomène se répand en Italie du Nord au cours du XII^e siècle, avec la formation de « communes ». Un autre exemple est celui des nœuds du réseau économique de la Hanse, avec des villes qui s'affirment comme des centres de première importance économique et diplomatique.

Ces distinctions paraissent tout de même très floues lorsque l'on sort d'un cadre européen. Des capitales sous une forme urbaine et cumulant (ou non) des fonctions politiques, militaires, économiques et religieuses ont été développées dans de nombreuses régions du monde du Karakorum de Gengis Khan à la capitale aztèque de Tenochtitlan, sur les ruines de laquelle les Espagnols ont construit Mexico.

2.2.2. La généralisation et l'affirmation de la forme urbaine de la capitale

Dans la construction des territoires européens, les Traités de Westphalie de 1648 sont souvent présentés comme une rupture. Il s'agit évidemment, lorsque l'on étudie des processus aussi longs que la construction du territoire d'un Etat, de faire la part entre « l'événementiel » et les tendances lourdes. Pour la première fois, en 1648, au moment où la Guerre de Trente Ans prend fin, la paix est négociée entre les puissances européennes et non plus imposée aux vaincus. De plus, ces traités reconnaissent la souveraineté de chaque Etat, y compris en matière religieuse.

En cela, 1648 participe au développement d'une diplomatie et de l'appareil de l'Etat qui rend indispensable la forme de la capitale comme noyau de pouvoir sur un territoire. Mieux, la capitale devient résiliente à toutes formes de risques. Elle résiste aux mouvements territoriaux comme aux changements de dynastie. Les choix personnels des souverains se cantonnent désormais aux résidences royales et non aux capitales.

La capitale s'impose au moment où les souverains ne peuvent plus se permettre d'être seulement itinérants, où le poids de leur administration, de leurs conseillers, de leurs archives impose un point fixe. La formation et le développement de parlements, comme en Angleterre par exemple, et donc l'augmentation du personnel politique vont également dans le sens d'un lieu figé de concentration et de réunion. Enfin, le recours à une paix négociée directement entre des Etats (et non plus seulement des souverains, des familles ou des cours) passe par le développement d'un nouveau secteur d'activité dans les capitales : la diplomatie. Cette dernière a besoin d'ambassades et de bâtiments à usage de représentation. Et cela se lit en premier lieu à l'intérieur même de la ville. A Paris, comme le notent Michiel Wagenaar et Hermann van der Wusten, les ambassades et les ministères investissent les hôtels particuliers des actuels 7^e et 8^e arrondissements, donc les quartiers précisément urbanisés aux XVII^e et XVIII^e siècles, en périphérie du centre médiéval (VAN DER WUSTEN & WAGENAAR, 1997)

Nécessité étatique traduite en développement urbain, la capitale commence véritablement à jouer le rôle de pivot entre plusieurs échelles, entre une dimension interne et une dimension externe de la ville. La capitale discrédite toutes les autres formes territoriales du pouvoir. Elle bannit, le nomadisme du souverain devenu impossible. Le développement d'un Etat puissant signifie aussi la fin de souverainetés locales sous la forme de cités-Etats. Elle disqualifie la résidence royale qui ne peut constituer à elle seule le point d'ancrage du pouvoir politique. Les résidences royales ne disparaissent pas mais leur rôle change. Les châteaux de Versailles, de Charlottenbourg, de Potsdam, de Schönbrunn, de Peterhof sont construits dans le siècle qui suit les Traités de Westphalie. Ces lieux sont primordiaux dans l'affirmation du pouvoir mais ne peuvent plus se substituer aux capitales qui abritent diplomatie et administration. Ils sont utilisés pour des fins politiques comme la domestication de la noblesse, notamment en France ou pour leur capacité de représentation et d'affirmation du pouvoir.

Le passage à la démocratie dans de nombreux Etats ne réinterroge pas cette lame de fond qui conduit au renforcement des capitales. Pourtant, les nouvelles formes de régime sont fondées sur les principes d'indépendance entre Parlement et royauté (comme en Grande-Bretagne) ou sur la séparation des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires telle que décrite par Montesquieu dans *L'Esprit des lois*. La démocratie refuse le pouvoir personnel et instaure des contre-pouvoirs qui peuvent être des parlements ou des cours de justice (ou du moins les rend indépendantes si elles existaient déjà). Cette distance institutionnelle et politique, garante du régime ne s'est pas traduite par une distance dans l'espace de ces différents corps, par exemple en les faisant siéger dans différentes villes. Le manque de réflexion sur le sujet montre à quel point la forme de la capitale, qui concentre tous les organes de l'Etat, même juridiquement indépendants les uns des autres, paraît la plus à même de répondre à la nécessité de diriger et d'administrer un pays.

Le renforcement de la capitale s'observe jusqu'au XX^e siècle, c'est-à-dire pendant la longue période durant laquelle le territoire de l'Etat, devenu « territoire national », est le cadre principal de compréhension de l'espace et de son aménagement comme dans la négociation des guerres, des paix, dans le commerce ou les crises économiques. Il est aussi, et peut-être surtout, la référence intellectuelle quasi unique dans le domaine de la politique et du pouvoir. La période de repli (1914-1945) de la mondialisation décrite par Jacques Lévy (LEVY et LUSSAULT, 2003, p.437) et correspondant à l'époque d'exacerbation des nationalismes est aussi celle pendant laquelle l'attention de l'Etat sur sa capitale a été le plus forte. On peut citer la rénovation de Washington qui avait ouvert la voie au lendemain de la Guerre de Sécession, au moment où les Etats-Unis cherchent à renforcer le sentiment d'unité nationale. Ou encore les projets architecturaux pharaoniques imaginés dans la Rome mussolinienne et planifiés à Berlin par Albert Speer durant le III^e Reich. Selon Gottmann, le renforcement de la capitale, est un phénomène aussi répandu qu'efficace. La centralisation du pouvoir, en particulier dans les dictatures, conduit à privilégier les sièges de l'autorité, qu'il s'agisse de centres anciens à la position renforcée ou de nouveaux lieux choisis et développés très rapidement (GOTTMANN, 1990, p.65).

2.2.3. Capitales et villes globales

En 2000, Andreas Sohn et Hermann Weber publient un livre intitulé bien à propos *Hauptstädte und Global Cities in der Schwelle der 21. Jahrhundert*²⁶. Les auteurs expliquent dans cet ouvrage collectif que le développement des villes globales va jusqu'à relativiser la définition de la capitale. Le « développement [des villes globales] renvoie à la question du point jusqu'auquel il faut repenser le concept de la *Haupt-stadt* »²⁷ (SOHN & WEBER, 2000, p.11).

Ce renversement dans l'appréhension des capitales dans le champ de la géographie, que nous pourrions rapprocher d'un changement de paradigme, se lit très bien dans l'évolution de la littérature à ce sujet. En tous les cas, elle penche pour l'apparition d'un troisième moment dans l'évolution des capitales. Celles-ci ont massivement été explorées, étudiées, disséquées dans la littérature géographique avant la Seconde Guerre Mondiale, notamment parmi les premiers à s'être intéressés à la géographie de l'Etat (RATZEL, 1897 ; BRUNHES & VALLAUX, 1921 ; WHITTLESEY, 1943 ; MAULL, 1925, 1956). Cet intérêt pour la définition des capitales se fait beaucoup plus discret, voire souvent absent par la suite. Cette tendance est directement contemporaine de l'explosion des échanges à l'échelle internationale, et de ce que l'on appelle plus généralement la mondialisation. La grande ville, la ville qui a de l'importance, n'est plus celle qui administre un territoire mais celle dont l'influence et la domination se mesurent sur des réseaux urbains non plus nationaux mais internationaux. Jusqu'au milieu du XX^e siècle, les plus grandes villes du monde sont des capitales d'Etat, à l'exception notable de New York. Or, la transition urbaine²⁸ (qui sert largement de cadre mental aux géographes d'avant 1950) bouleverse

²⁶ « Capitales et villes globales au seuil du XXI^e siècle »

²⁷ « Zugleich wirft diese neue Entwicklung die Frage auf, inwieweit sich diese urbanen Gebilde noch mit dem Begriff Haupt-stadt angemessen erfassen lassen. »

²⁸ La transition urbaine est une théorie construite sur le modèle de la transition démographique décrivant le passage d'une société majoritairement rurale à une société majoritairement urbaine, qui se situe pour les populations européennes entre le milieu du XIX^e siècle et le milieu du XX^e siècle.

cette hiérarchie. Sao Paulo, Los Angeles, Shanghai ou Lagos sont autant d'exemples d'agglomérations non capitales et qui par leur taille, s'imposent au sommet de l'armature urbaine. Il en est de même pour les fonctions. Dans les années 1980 apparaissent les notions de *world cities* et de *global cities* qui mettent peu à peu de côté la dimension politique au profit de la stricte dimension économique²⁹. D'emblée, un grand nombre de villes non capitales sont présentées comme cruciales dans la construction de l'espace. L'un des postulats de Friedmann pour aborder sa définition de la ville mondiale, est que « the form and extent of a city's integration with the world economy, and the functions assigned to the city in the new spatial division of labour, will be decisive for any structural changes occurring within it³⁰ » (FRIEDMANN, 1986, p.70). La ville est réduite à une définition strictement économique. Dans le tableau proposé par Friedmann dans les pages suivantes, 30 villes sont présentées comme villes mondiales. A peine la moitié d'entre elles (14) sont des capitales d'Etat³¹.

La « global city » ou ville globale est l'héritière directe de la ville mondiale. L'expression employée par Saskia Sassen ne comprend au départ que trois villes : Londres, New York et Tokyo (SASSEN, 1996). La particularité de ces agglomérations réside dans leur structure économique interne qui leur permet d'attirer et de concentrer des fonctions économiques à rayonnement mondial. Surtout, la ville globale fait émerger de nouveaux acteurs, dont le rôle structurant est désormais très fort à savoir les entreprises transnationales pour qui les frontières nationales n'ont plus ou peu d'importance. On ne peut évidemment pas parler de concurrence entre villes non-capitales et villes capitales mais il faut remarquer à quel point la présence de la fonction politique n'a plus autant d'importance. Cela est dû, dans la structure de l'espace, à la puissance de la reine par rapport à celle du roi dans le jeu d'échecs, à la savoir la supériorité des logiques de flux et de réseaux sur les logiques d'administration du territoire. L'accélération des transports, la dérégulation des marchés, l'abaissement des barrières douanières, le développement des télécommunications et la mise en place d'économies d'archipel qui en résultent sont autant d'éléments qui conduisent à relativiser le rôle spécifique des capitales d'Etat. Ou alors, si elles se maintiennent toujours, c'est moins par le cumul des fonctions politiques et économiques (qui n'est pas automatique), que par la puissance de l'Etat et par sa dimension symbolique.

2.3. Un axe symbolique

Le rapport d'une population et d'un pouvoir à sa capitale, à mesure que celle-ci porte une part de l'histoire et de l'identité de l'Etat est aussi profondément émotionnel et passionnel. La capitale est souvent le lieu où peut se raconter une grande part de la mémoire de l'Etat, la scène des coups d'Etat et des révolutions, le lieu de la prise de position. Elle est « l'incarnation urbaine de l'histoire nationale » (DJAMENT-TRAN & LAPORTE, 2010, p.151). Il n'y a pas une journée sans

²⁹ L'expression de « ville mondiale », traduction du « world city » est employée en premier par Peter Hall, qui en fait le titre de son ouvrage de 1966 (HALL, 1966). Elle est reprise dans les années 1980 par Friedmann.

³⁰ « la forme et l'ampleur de l'intégration d'une ville dans l'économie mondiale ainsi que les fonctions attribuées à la ville dans la nouvelle division spatiale du travail, sera décisive pour tous ses changements structurels internes.»

³¹ A titre d'exemple, New York et Francfort, bien placées dans cette échelle, ne sont même pas capitales d'Etats fédérés.

qu'un quotidien titre en parlant des réactions de « Londres » ou de « Washington », antonomase récurrente qui donne un sens particulièrement étendu au lieu du pouvoir.

2.3.1. La capitale comme lieu de concentration des signes du pouvoir

Cette présence latente de l'Etat passe par un appareil de signes, dont on trouve une concentration dans la capitale. Elle a été théorisée en 1993 dans un texte de Claude Raffestin portant sur les capitales. Il explique très précisément ce qui rend pour lui les capitales différentes des autres avec le terme de « sémiosphère » (RAFFESTIN, 1993, p.14 et suiv.). Selon lui, le terme est employé pour la première fois par Jurij M. Lotman pour désigner un ensemble de signes³². La capitale est le lien entre lieu, pouvoir et symbole. En un mot, c'est l'étendue dans lequel l'Etat se montre sous la forme d'un ensemble de signes, d'éléments, de preuves de sa présence, définissant ainsi un espace aux contours flous avec une densité particulièrement forte dans la capitale.

La représentation est une dimension essentielle de la vie d'une capitale puisque cette dernière doit jouer un rôle de représentation vis-à-vis, encore une fois, du territoire et des territoires extérieurs³³. C'est-à-dire que la capitale devient souvent le catalyseur de l'histoire nationale tout en devant être une sorte de vitrine du pouvoir. C'est pourquoi la construction ou la transformation des capitales font l'objet de tant de projets et de publications en architecture. En effet, l'effort porté à tous les bâtiments qui abritent des formes visibles du pouvoir est le résultat de cette approche de la fonction de capitale. La ville elle-même peut être l'objet de cette implication de l'Etat. Le paysage urbain lui-même serait sensé représenter l'Etat, et selon les cas, la puissance d'une dictature ou la démocratie comme lors de la formation de Canberra ou de Brasilia. Dans ces derniers cas, c'est la planification entière de la ville qui a été pensée avec l'idée de la représentation de l'Etat. Les signes de la puissance omniprésente de l'Etat peuvent passer par d'autres éléments que l'architecture. Il peut s'agir de musées rassemblant les trésors nationaux ou l'histoire de l'Etat, des cendres ou des statues des grands hommes, de mobilier urbain, de drapeaux: en fait, pour résumer, de tous les éléments qui concourent à donner à voir la présence de l'Etat et non une simple identité urbaine locale.

C'est finalement peut-être cette dernière expression de haut-lieu qui résume le mieux ce que constitue une capitale, et pourquoi elle est chargée émotionnellement. La capitale est le haut-lieu de l'Etat, parce qu'un événement politique a en lui-même une signification locale, et une résonance à une échelle beaucoup plus petite, à destination du territoire et des autres territoires. Du moins, on y reconnaît des traits importants de la définition du haut-lieu que donne Mario Bedard à savoir la vocation intemporelle et l'attention donnée à la dimension esthétique du paysage (ici, urbain) (BEDARD, 2002, p.53).

Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il n'y a point de capitale sans cette sémiosphère, sans cette enveloppe de sens et de signe dont l'Etat recouvre sa ville. Si on en revient à la définition

³² Malgré la consultation de plusieurs moteurs de recherches en France et en Allemagne, les ouvrages de cet auteur sont restés introuvables.

³³ Les termes allemands pour traduire « représentation » illustrent de la polysémie du terme. On peut opposer *Repräsentation* qui a un sens très visuel, qui renverrait à la monumentalité et à la part d'abstraction et de symbolique contenue dans l'architecture, l'urbanisme, les ornements et *Vertretung* qui renvoie beaucoup plus à la délégation d'un pouvoir et à la capacité à endosser une fonction au nom de quelqu'un d'autre.

minimale donnée plus haut de la capitale, cet ensemble de signes forme ce lien entre Etat et capitale. Autrement dit, comme l'exprimaient d'ailleurs J. Brunhes et C. Vallaux, la capitale peut n'être qu'un ensemble de cabanes, son statut et le symbole qu'elle représente suffit. La capitale n'a pas besoin d'être une métropole pour faire partie de la carte d'identité de l'Etat, d'être recensée dans les atlas et les encyclopédies au même titre que le drapeau, la monnaie, sa forme sur une carte, la superficie et autres expressions héraldiques.

2.3.2. *Le sens de la capitale*

La ville n'est pas seulement un ensemble d'éléments portant des significations symboliques. Elle peut constituer en elle-même des attributs, un sens qui la transcende. Bernard Debarbieux propose une grille de lecture très intéressante pour comprendre la symbolique des hauts-lieux (DEBARBIEUX, 1995). Il suggère trois fonctions du lieu. Premièrement, le lieu, pour nous la capitale, peut être un attribut de quelque chose qui l'englobe. Debarbieux fait référence à la synecdoque, comme figure de rhétorique prenant la partie pour le tout, puis prend l'exemple de la Tour Eiffel qui forme une image de la France. De même, nous pouvons considérer la capitale comme une synecdoque du pays, un peu comme dans l'expression journalistique « la réaction de Moscou sur le dossier... » pour désigner en fait la Russie en tant qu'Etat. Deuxièmement, la capitale prend aussi de l'importance, quand les lieux attributs (abrités par la ville) symbolisant l'Etat se trouvent précisément dans la capitale, comme pour la Tour Eiffel³⁴.

En deuxième lieu, Debarbieux parle de « lieu générique » pour désigner non seulement la référence à un objet particulier mais à un objet en soi, comme le livre symbole d'une bibliothèque. Cette dernière apparaît comme conceptualisée, elle ne renvoie pas à une bibliothèque en particulier mais aux images de la bibliothèque en général. Pour la capitale, l'idée de lieu générique renvoie à la puissance (ou au pouvoir ?) de l'Etat, incarné par des formes récurrentes, celle du grand palais (à vocation royale, présidentielle ou parlementaire), à de grandes avenues, à éventuellement de grands épisodes de l'histoire du pays. Pour mieux se rendre compte de cette idée, il suffit de réutiliser l'imaginaire véhiculé par les fictions qui mettent en scène des Etats imaginaires et des capitales tout aussi imaginaires. Pensons aux paysages urbains dessinés par Hergé dans les épisodes des aventures de Tintin et Milou se déroulant dans des pays imaginaires (figure 8). Nous rappellerons la figure du château fort royal de Klow, capitale de la Syldavie, dans *Le Sceptre d'Ottokar* qui renferme le sceptre symbole du pouvoir de l'Etat, des grandes avenues bordées de statues dans la capitale Szohôd (Bordurie) à la fin de *L'Affaire Tournesol* ou encore celle du palais aussi grand qu'est ridicule le régime qu'il renferme dans la République du San Theodoros, dans laquelle se succèdent à chaque coup d'Etat les généraux Alcazar et Tapioca dans *L'Oreille Cassée* et *Tintin et les Picaros*³⁵.

³⁴ Evidemment, certains lieux emblématiques font exception comme l'Opéra de Sydney pour l'Australie ou la tour de Pise pour l'Italie, mais avec du recul, cela peut aussi souligner un élément d'appréciation du rôle de la capitale dans l'Etat concerné.

³⁵ Les capitales présentées dans les albums de Tintin sont des archétypes de capitale très intéressants à observer. Klow est l'image de la capitale centre-européenne dominée par des châteaux médiévaux (comme Prague ou Ljubljana) et des palais classiques (comme Vienne). Dans les années 1950, Szohôd est présenté sous les traits d'une capitale d'un Etat totalitaire communiste, comme Moscou.

Figure 8 – Représentation d'une capitale imaginaire : l'exemple de Szohöd (Bordurie)



Source : Extrait de *L'Affaire Tournesol* (HERGE, 1956, p.47)

Enfin, la dernière figure du lieu proposée par Debarbieux est celle du « lieu condensation » ou la dimension symbolique n'est pas strictement spatiale mais aussi sociale. Appliquée à la capitale, cette figure consiste à considérer comme faisant sens les lieux où se sont déroulés les événements édifiants de la nation. Cette sémiosphère inclut également tous les événements à résonance nationale³⁶, voire internationale que les capitales ont tendance à accueillir. Il en est ainsi des événements politiques, qu'il s'agisse de rupture de régime, de révolutions, de célébrations d'élections ou encore de moments de protestation. Pour ce dernier cas, les capitales, même modestes catalysent la réaction vis-à-vis du pouvoir politique, quand toutefois elle peut s'exprimer. On peut citer l'exemple du Mall à Washington qui pourrait avoir cette fonction ou encore de la place Tahrir au Caire durant les événements précédant le départ du président égyptien Hosni Moubarak début février 2011.

2.3.3. La capitale lieu de mémoire

La capitale est aussi le haut-lieu par excellence, parce que son statut et sa légitimité vis-à-vis des autres villes et vis-à-vis de ce que d'aucuns nommeraient « la province », naissent d'une capacité à résister aux vicissitudes de l'histoire territoriale, urbaine et politique du pays. Par là même, elle devient une mémoire de l'Etat. Si tous les événements importants s'y déroulent, ils s'y fixent comme des strates géologiques. Le phénomène s'observe avec une bien plus grande intensité que dans n'importe quel autre point du pays. Et si d'aventure, ce n'était pas le cas, l'Etat se charge de lui conférer les attributs du consensus national par ses discours et ses actions d'aménagement. Le rapport entre la mémoire et l'espace, n'est pas aussi évident que celui qui existe avec l'histoire ou avec les questions de temporalités en général. Pourtant, comme la capitale comprend nécessairement ce rapport évident entre un territoire, un espace urbain et des moments clés de

³⁶ Pensons ici à l'exemple des Champs-Élysées décorés lors des visites officielles et lieu du défilé du 14 juillet.

l'existence de l'Etat, elle concentre nécessairement ce que, selon l'expression désormais consacrée par Pierre Nora, des lieux de mémoire.

Dans les ouvrages de P. Nora comme dans ceux qui ont poursuivi son travail sur d'autres espaces³⁷, les lieux de mémoire ne sont pas nécessairement, et en fait rarement, des « lieux » comme on l'entend en géographie, à savoir des points déterminés et identifiables dans l'espace (NORA, 1984-1992). Ces lieux-là sont présentés comme des points de rencontre d'une culture commune, qui mis ensemble contribuent à former une nation. Il peut s'agir de figures historiques, de symboles politiques ou d'objets. Plus rarement, un véritable lieu nommé et identifié. Dans le travail dirigé par Etienne François et Hagen Schulze traduit en français et intitulé *Mémoires allemandes*, sur 33 articles présentant autant de « lieux de mémoire », seuls 9 sont repérables comme « lieux géographiques ». 4 d'entre eux se situent à Berlin³⁸. 2 portent sur des villes entières (Dresde et Weimar) (FRANCOIS & SCHULZE, 2008).

Cette dimension est donc également primordiale pour comprendre la portée de la fonction de capitale sur l'espace, et les raisons pour lesquelles la capitale est unique. Ceci étant dit, il faudrait se poser la question de savoir si la capitale ne constitue pas en elle-même un lieu de mémoire et, plus précisément, un lieu de mémoire multiple. Ce n'est pas un lieu mais une concentration de lieux qui font référence non pas à un seul événement ou une seule période marquante mais à toutes les périodes qui se sont succédé depuis le choix de la ville comme capitale. A l'échelle intra-urbaine, ce lieu de mémoire peut être aussi multiple sur le plan spatial. Paris rassemble autant de lieux importants dans l'histoire de la France, que la Bastille, comme lieu des révolutions et de la protestation, le Louvre, ancien palais devenu musée national, la Tour Eiffel symbole de la puissance industrielle devenu un phare dont l'image symbolise le pays.

3. La capitale, une fonction donc multiple

La capitale appelle une définition comportant nécessairement de multiples dimensions éventuellement contradictoires. Car il s'agit d'une ville abritant une fonction dont la portée se mesure dans l'espace, dans le temps et dans les esprits.

3.1. Un angle politique

Pourquoi la position de la capitale sur le territoire et son rôle politique sont-ils des thèmes qui ont été beaucoup plus développés dans la littérature en géographie avant la Seconde Guerre Mondiale et moins après ?

Cela tient principalement au rôle des capitales au moment où l'on écrit et qui révèle à quel point le rapport de la politique au territoire, au moins sur le continent européen, a profondément changé au cours du XX^e siècle. Les réflexions des géographes allemands et français depuis la *Politische Geographie* de Friedrich Ratzel jusqu'à ceux que l'on peut trouver dans la *Géographie*

³⁷ Nous pensons particulièrement aux publications de Mares, Antoine, *Lieux de mémoire en Europe médiane*, de Georges Nivat, *Les Sites de la mémoire russe* et surtout à la série en 3 tomes dirigée par Etienne François et Hagen Schulze intitulée *Deutsche Erinnerungsorte* [lieux de mémoire allemands].

³⁸ Le Reichstag, le Mur, le Palais de la République et la Porte de Brandebourg

Universelle des héritiers de Paul Vidal de la Blache dans les années 1930 sont écartées par un rapport presque exclusif à l'espace de l'Etat comme structure politique. La géographie politique est alors presque entièrement consacrée à une géographie de l'Etat, et donc le rôle de la capitale (d'Etat) devient un incontournable qu'il s'agit de définir et de justifier. Avant la Seconde Guerre Mondiale, les considérations sur la position de la capitale avaient donc plus d'importance, d'autant que l'appréhension des villes comme des réseaux urbains reste encore balbutiante. Même les premières théories sur les lieux centraux de Johann Georg Kohl, Paul Reynaud ou plus récemment Walter Christaller, voient invariablement la capitale comme au centre territorial du dispositif des villes, non pas comme un lieu de pouvoir mais comme une naturelle accumulation de fonctions (KOHL, 1850 ; ROBIC, 1982).

Même si dans les faits, on retrouve déjà entre 1800 et 1950, un bon tiers de villes non capitales parmi les plus grandes agglomérations du monde, les géographes européens n'ont pu se défaire de ce verre déformant, en assimilant capitales et plus grandes villes, confusion tentante en Europe. L'obstacle est donc contourné aisément en considérant des capitales comme Washington comme des exceptions, et des formations urbaines complexes comme la région de la Ruhr comme un ensemble de villes indépendantes et donc à éclater statistiquement. Dans l'immédiat après-guerre, quand le concept de « core-area » a été appliqué aux Etats européens, les capitales ont été décrites comme ayant été à la naissance de territoires étatiques, construits par accumulation concentrique de territoires (WHITTLESEY, 1943 ; POUNDS & BALL, 1964). Cette approche a été critiquée par la suite, comme un raisonnement opéré *a posteriori* (TAYLOR, 1985).

Depuis les années 1960 et 1970, on constate en géographie un changement de tendance avec un intérêt beaucoup plus grand porté aux centralités économiques et non plus politiques. Cette tendance dans la science a accompagné l'internationalisation massive des échanges, qui en retour, a conduit à repenser complètement le rôle de l'Etat. En effet, l'un des aspects qui donne une telle importance aux phénomènes spatiaux liés à la mondialisation, est la négation (ou du moins l'affaiblissement) de la frontière nationale. Dès les premières manifestations d'une forme de mondialisation, du développement des routes de la soie jusqu'à l'usage du mail et de la fibre optique pour l'envoi d'informations, la pratique de l'espace traverse des frontières nationales. Or, le phénomène a pris une telle ampleur que l'Etat apparaît comme n'ayant plus la même importance par rapport à d'autres types de découpages. L'ouvrage de Bertrand Badie, *La Fin des territoires*, décrit ce phénomène de concurrence entre les types d'espaces, dans lequel l'Etat sort affaibli. Rappelant qu'un territoire (l'Etat en étant le type reconnu par tout droit international) n'est qu'un construit, il explique que l'Etat prend son territoire comme « clairement instrumental » (BADIE, 1995, p.12), c'est-à-dire un objet sur lequel revendiquer et légitimer son pouvoir tout en étant un élément de la souveraineté.

Les Etats sont souvent concurrencés par deux niveaux de territoire. Le niveau supranational et le niveau infranational, qui tous deux forment de nouvelles formes de territoires. Par un niveau supérieur des organisations comme l'UE imposent un pouvoir supérieur dans le droit à la souveraineté nationale. Au niveau inférieur, ce sont des régions qui peuvent aussi concurrencer le niveau national. Les exemples ne manquent pas, même dans les Etats ouest-

européens. Pensons par exemple à la Catalogne ou à la Bavière, qui d'une manière souvent différente affirment leur différence et leur part d'autonomie et de pouvoir. Ces territoires, concurrents de l'Etat par « au-dessus » et « en-dessous » ont aussi souvent des capitales. Ces dernières se positionnent aussi face aux capitales nationales car elles abritent et mettent également en scène un pouvoir. En premier lieu, on peut penser au cas de Bruxelles, qui peu à peu s'affirme comme la « capitale de l'Europe »³⁹. La ville possède déjà plus d'ambassades et de Représentations diplomatiques que nombre de capitales nationales de pays membres de l'UE. Quant aux capitales des régions qui émergent, il s'agit justement de celles qui sont désignées dans la typologie de Hall comme des « provincial capitals » (HALL, 1993). On peut citer comme exemples Munich ou Barcelone. Ces villes présentent les traits d'une capitale sans en avoir le statut. Elles dominent complètement le réseau urbain de leurs régions, et compensent leur qualité de non-capitale par une puissance économique très importante. Leur légitimité ne peut être remise en cause à l'intérieur de régions, formées depuis longtemps et avec une longue tradition d'autonomie. La formation de l'Etat joue ici un rôle très important puisque les Etats européens qui possèdent des régions puissantes, sont précisément ceux où la construction ne s'est pas faite par accréation successive de territoires. En Europe, elle oppose des Etats comme la France, la Grande-Bretagne voire l'Espagne à l'Italie, l'Allemagne ou la Suisse. Cette hypothèse semble plus vraisemblable que d'expliquer la volonté d'autonomie de la région par la puissance économique intrinsèque de la ville, comme s'il y avait une boucle de rétroaction entre prospérité urbaine et expression du régionalisme. Surtout qu'il existe de très nombreux contre-exemples. La position de Francfort dans les flux mondiaux de capitaux tranche avec l'apathie du régionalisme en Hesse, *Land* dont la ville n'est même pas capitale. La situation est comparable dans les plus grandes métropoles américaines qui peuvent dégager beaucoup de richesses, sans aucun lien avec Washington.

Or, la baisse de l'influence de l'Etat sur l'espace s'accompagne mécaniquement de la diminution, au moins symbolique, du rôle de sa capitale. Là encore, ce phénomène s'observe avec plus d'acuité à l'occasion d'un déplacement d'une capitale. Et c'est pourquoi Allan Cochrane et Adrian Passmore engagent leur article sur l'opportunité du déplacement de la capitale allemande à Berlin. « Berlin, écrivent-ils, is currently in the process of being remade as the capital of a reunified German nation state (...), just at the moment when the foundations of such an enterprise seem to be facing fundamental challenge from the various rhetorics of globalization »⁴⁰ (COCHRANE & PASSMORE, 2001, p.343). Pour les auteurs, la prise en compte des réalités économiques et des conditions d'intégration de Berlin dans les circuits de la mondialisation a

³⁹ Nous renvoyons à ce sujet à la thèse de doctorat et aux articles publiés par Vincent Calay, à l'article de Tobias Chilla (CHILLA, T., 2009, « Brüssel - Kaleidoskop der Maßstäbe », in *Geographische Rundschau*, 61, 1, 20-28) et à ceux parus dans la revue en ligne *Brussels Studies*, notamment VAN PARIJS et VAN PARYS, 2010, « Bruxelles, capitale de l'Europe: un choix économiquement défendable ? », in *Brussels Studies*, 38, 1-15 et VAN WYNSBERGHE, 2007, « La métropole bruxelloise, des développements entre Lille et Berlin ? », 11, 11

⁴⁰ « Berlin connaît actuellement un processus de refondation comme capitale de l'Etat-nation allemand réuni, au moment précis où les fondations d'une telle entreprise font face à des défis fondamentaux dans les discours autour de la mondialisation. »

motivé les investissements dans la restructuration de la ville après la réunification, bien plus, que le déplacement des institutions fédérales.

Autrement dit, notre étude suit un changement de paradigme, à une époque où la définition de la capitale hésite entre un glissement vers une ville globale, capable de dominer des réseaux urbains et des flux économiques. A l'inverse, le même phénomène conduirait à un appauvrissement de villes dont le statut de chef-lieu se dissout à mesure que l'espace national semble selon certains auteurs perdre de son importance. La première définition qui sous-tendait l'introduction de l'ouvrage d'A. Sohn et de H. Weber paraît trop peu précise. Il est évident que la mondialisation de l'économie joue un rôle sur toutes les villes et qu'il est impossible d'étudier des villes, strictement pour leur fonction politique, sans tenir compte de ces tendances lourdes. Cependant, il faut aussi remarquer que ce glissement vers une vision plus large d'une ville capitale synonyme de ville dominante implique aussi une définition plus floue. Nous avons montré plus haut combien la définition de la seule ville capitale pouvait poser problème en termes de taille, de fonction et de statut. Dans la littérature concernant les villes globales, il semble que les critères d'intégration de cette catégorie soient encore plus vagues. Les auteurs qui travaillent sur ces questions comme Peter Taylor, Saskia Sassen ou avant eux John Friedmann s'accordent dans les grandes lignes sur la forme de la ville globale et sur son modèle théorique. En revanche, le seuil à partir duquel une ville est considérée comme globale varie beaucoup trop. Autrement dit, une définition de la capitale placée sur quelque chose d'autre que le simple statut que chaque Etat lui donne, paraît plus hasardeuse.

Dans le même temps, voir la capitale comme une ville avec une fonction politique en recul est aussi à relativiser. Certes, l'époque contemporaine plus qu'aucune autre depuis l'époque moderne, voit l'émergence d'autres formes territoriales concurrentes, et peut-être des formes non territoriales de regroupements humains. Cependant, l'Etat reste dans de nombreux domaines un découpage incontournable. Ce sont les Etats qui sont membres d'organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou l'Union Européenne (UE) et seuls les Etats y sont souverains et libres d'en sortir. Même au sein de l'UE, le rôle des capitales des Etats membres reste très important. Enfin, et peut-être surtout, l'Etat est plus qu'aucun autre découpage le lieu de la représentation populaire, l'échelon politique de référence et l'interlocuteur principal qui préside au fonctionnement d'une société. L'Etat est bien souvent le premier agent de régulation de l'économie et de redistribution des ressources. C'est pourquoi le lieu où ce pouvoir s'incarne garde, même dans un contexte de mondialisation de l'économie et d'internationalisation forcée des échanges, reste un repère social très important.

3.2. Un angle socio-économique

Les capitales ne sont pas à étudier uniquement en fonction de leur rapport au territoire. Du moins, leur rapport à l'espace ne s'arrête pas là.

L'Etat investit donc de plusieurs manières et à divers degrés sa capitale. En premier lieu, la fonction politique et administrative est à mesurer non pas en soi mais par rapport à d'autres domaines et notamment économique. Il s'agit en fait d'essayer d'isoler (ce qui est dans la pratique

est souvent sinon impossible, au moins très difficile) ce qui relève de la fonction de capitale d'Etat et des autres fonctions que la ville renferme par ailleurs. Par exemple, c'est dans ce domaine que se situe la principale différence entre des capitales des pays neufs, créées seulement pour être capitales et des métropoles, qui dans le même pays imposent leur leadership en matière économique. La capitale dans ces Etats joue un rôle marginal économiquement dans le PIB du pays. C'est le cas dans des Etats comme les Etats-Unis, le Canada ou le Brésil. La difficulté avec cette approche, c'est de mesurer précisément en quoi le développement de fonctions, notamment économiques, est indépendante de la fonction de capitale. Dans le cas de Bonn, capitale de l'Allemagne fédérale, Helmut Kohl avait fait développer à partir de la fin des années 1980, un grand quartier comprenant des fonctions culturelles supérieures, ce qui deviendra la « Museumsmeile ». Il s'agissait clairement à l'époque de doter Bonn d'institutions dignes de son rang de capitale. Ici, la concentration de lieux à usage culturel et à audience nationale est conjointe à la fonction de capitale politique et correspond donc à l'une de ses extensions.

En deuxième lieu, l'importance et le rôle d'une capitale peut être évalué en fonction de la part des administrations nationales qu'elle abrite. Or, celui-ci se mesure en deux temps. En premier lieu, il s'agit de comprendre quelles sont les attributions et les compétences juridiques et institutionnelles de l'Etat par rapport, par exemple, aux régions. Dans un Etat de type fédéral, cette part est plus faible en ce qui concerne l'Etat. Un grand nombre de compétences sont déléguées aux régions (qu'on peut appeler selon les cas, Etats fédérés, *Länder*, communautés autonomes...). A l'inverse, dans un Etat de type unitaire, les instances nationales concentrent une très grande partie des rôles d'administration et de gouvernement.

Dans un deuxième temps, il s'agit de voir quelle part des attributions assurées par l'Etat central a son siège dans la capitale. Et là aussi, les situations peuvent être très variables (tableau 2). Par exemple, aux Etats-Unis, si les Etats fédérés ont des compétences politiques étendues à des domaines aussi importants que l'éducation, la sécurité publique ou à des dispositions pénales comme la peine de mort, les institutions de niveau fédéral, elles, sont presque toutes concentrées à Washington ou dans l'immédiate périphérie, débordant légèrement sur le Maryland et la Virginie. A l'inverse, en Suisse, Etat également fédéral, la capitale est à peine reconnue dans le droit⁴¹, et un certain nombre de ses institutions nationales publiques se trouvent hors de Berne. On peut citer la banque centrale à Zürich ou le tribunal fédéral qui siège à Lausanne. Cette distinction existe également parmi les Etats unitaires. On peut opposer la France, dont les efforts de décentralisation depuis les lois de 1982 sont très timides et qui n'a encore déménagé aucune institution importante⁴², aux Pays-Bas où Amsterdam, bien qu'ayant le statut de capitale, n'abrite que peu d'institutions et dont aucune n'est hautement importante comme le Parlement, situé à La Haye.

⁴¹ Berne, la capitale de la Suisse, est officiellement une « Bundesstadt » ou « ville fédérale ». La distinction avec une capitale vient du fait qu'officiellement, ce sont les cantons qui sont souverains et que Berne n'est qu'un nécessaire lieu de réunion pour la diète fédérale.

⁴² A l'exception de quelques établissements comme l'Ecole Nationale d'Administration déplacée à Strasbourg, et de la partie recherche de Météo France qui a quitté Paris pour Toulouse.

Tableau 2 – Position relative de la capitale dans l'appareil institutionnel de l'Etat (symbolisé par le nombre d'étoiles par case)

Poids de la capitale dans le système institutionnel national	Etat fédéral	Etat unitaire
Centralisation des institutions nationales dans la capitale	** <i>Etats-Unis (Washington)</i>	*** <i>France (Paris)</i>
Décentralisation des institutions nationales hors de la capitale	* <i>Suisse (Berne)</i>	** <i>Pays-Bas (Amsterdam)</i>

Les capitales sont un lieu où se concentrent des fonctions et des éléments ayant trait au pouvoir de l'Etat. Cependant, cela implique-t-il, à l'échelon intra-urbain une concentration ou une juxtaposition de ces fonctions dans un ou quelques quartiers contigus ? L'organisation du pouvoir peut-elle au contraire se satisfaire de formes au mieux polycentriques sinon totalement éclatées ?

La question n'est pas artificielle parce qu'elle implique de véritables contraintes pour ceux qui parcourent cet espace. La pratique du pouvoir suppose des interactions régulières entre les différents mondes qui gravitent autour du pouvoir politique. Ceux-ci, dont la présence est inhérente à celle du pouvoir forment des ensembles distincts qui se partagent un même espace.

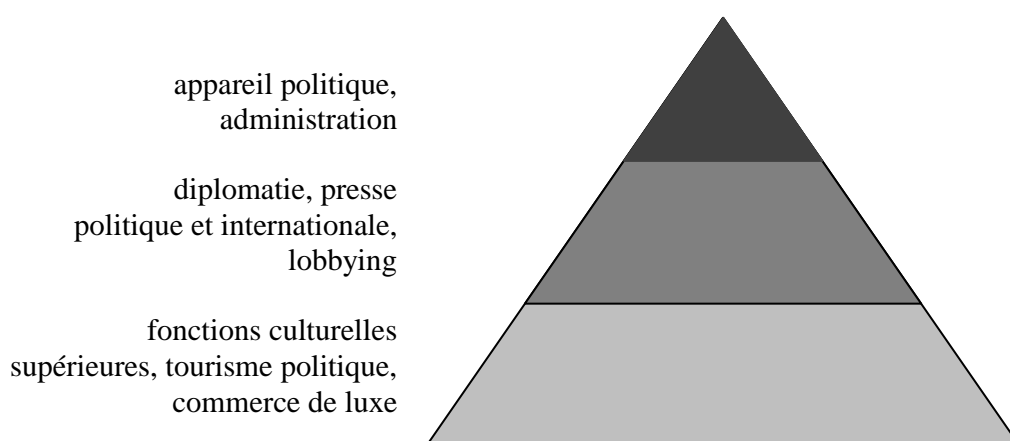
En premier lieu se trouvent les fonctions qui sont au cœur même du pouvoir, à savoir l'appareil politique et l'administration. Ces deux ensembles sont à l'initiative du choix d'une ville comme capitale et de son importance sur le territoire. Même si l'on trouve dans le monde quelques capitales officielles n'abritant pas de gouvernement, ce sont des exceptions. L'appareil politique se compose du chef de l'Etat et de son entourage immédiat ainsi que de tous les membres du gouvernement (en un mot le pouvoir exécutif), des membres du ou des Parlements et de leurs employés (le pouvoir législatif). Les hautes cours de justice et les cours constitutionnelles y résident le plus souvent. On peut aussi inclure dans cet ensemble, les centrales des partis politiques dont l'activité dépend des organes de décision. Il s'accompagne de tout ce qui sert à la gestion et à l'administration du pays (comme par exemple le commandement des forces armées ou de la police). En premier lieu, on peut citer les ministères et toutes les institutions publiques de direction nationale.

Puis, viennent trois grands secteurs, dont la présence dans la capitale est déterminée par la pratique de la politique et la présence des administrations centrales. Il s'agit en premier lieu de ce qui tourne autour de la diplomatie et donc des ambassades de tous les Etats avec lesquels l'Etat a des relations. On peut y joindre la présence éventuelle de consulats ainsi que de Représentations diplomatiques d'entités non reconnues comme des Etats (les Représentations de l'UE, la Représentation des territoires palestiniens notamment) ainsi que, pour certains Etats comme l'Allemagne, les Représentations des régions qui investissent des immeubles. Leur rôle n'est pas diplomatique mais s'apparente de plus en plus à celui d'une ambassade, notamment dans les domaines économiques et culturels. Deuxième secteur très lié à la fonction politique, celui de la presse. La nécessité pour les organes de presse de se trouver « là où la musique se joue », pour reprendre une expression allemande, les conduit à se concentrer dans les capitales, et en

particulier la presse spécialisée dans l'actualité politique et dans l'actualité internationale. Puis, l'ensemble de ce que l'on nomme les « lobbys » ou les groupes de pression se trouvent aussi nécessairement près du pouvoir. Ils regroupent tous ceux qui, sans avoir de plein droit le pouvoir, ou ont besoin d'interagir avec lui. Il peut s'agir aussi bien des agences représentant les intérêts de tous les secteurs économiques que d'associations engagées dans le domaine de l'écologie, le développement ou la défense de consommateurs, ou encore les différentes centrales des syndicats et des partenaires sociaux.

Enfin, il y a un certain nombre de secteurs d'activités qui sont plus indirectement encore liés à la présence du pouvoir politique (figure 9). On peut citer par exemple la présence d'institutions culturelles de niveau supérieur, souvent subventionnées par l'Etat et visitées par une population au profil socioéconomique et socioculturel élevé. Il en est de même pour la présence de boutiques de luxe ou de produits rares ou encore le développement de transports du type taxis ou loueurs de voitures. Enfin, la présence du politique induit également ce que l'on appelle le tourisme politique, c'est-à-dire des séjours dont l'un des buts est la fréquentation des lieux du pouvoir, comme par exemple lors de visites organisées de parlements ou de ministères.

Figure 9 – Secteurs d'activités que l'on peut trouver dans une capitale



Ces trois niveaux ne peuvent être étudiés de la même manière car leur lien avec l'espace urbain et leur répartition dans l'Etat diffèrent. Plus on descend dans la hiérarchie des fonctions présentées, moins leur présence exclusive dans la capitale est assurée. Les cas de capitales sans gouvernement ni parlement existent mais restent rares (Amsterdam, Pretoria la moitié du temps). Par contre, on rencontre un peu plus de cas d'Etats dans lesquels les capitales n'ont pas le monopole de l'implantation de la diplomatie, de la presse et des lobbys. C'est le cas par exemple en Malaisie où après le déplacement du gouvernement à Putrajaya, les ambassades sont massivement restées à Kuala Lumpur. Enfin, pour ce qui est de la géographie des fonctions culturelles supérieures et du commerce de luxe, leur présence dans la capitale est plus favorisée que réellement assurée. Il est bien évident que la présence d'une population aisée n'est pas l'apanage des seules capitales et peut constituer des effectifs très importants comme par exemple à New York par rapport à Washington, à Milan par rapport à Rome, à Rio par rapport à Brasilia.

Ce graphique a une morphologie qui peut également se lire avec un angle de vue spatial. Du moins, la validation de cette hypothèse est l'un des objets de cette recherche. Il s'agit de vérifier, que les fonctions centrales de la capitale, celles liées à la pratique de la politique et à l'administration de l'Etat, occupent des espaces centraux dans la ville ou se concentrent sur un quartier où se nouent des proximités entre les individus. Puis, viennent se rapprocher de ces premières fonctions (et d'un premier quartier ?), ceux qui suivent la fonction capitale sans en être à l'origine. Leur géographie reflète peut-être ces dimensions puisque la présence auprès du pouvoir est sans doute recherchée sans forcément être atteinte. Enfin, les fonctions liées au tourisme politique et plus généralement à tous les électrons plus ou moins libres qui gravitent autour du pouvoir sans avoir avec lui de rapports exclusifs, pourraient produire un espace plus lâche. Cette activité ne couvrirait pas forcément non plus toute la ville mais sans doute un ensemble urbain mal défini plus étendu que les deux premiers. Nous faisons ainsi l'hypothèse qu'à l'intérieur même de toute capitale, se trouve aussi des sortes de trous noirs, lieux répulsifs ou simples isolats (CBD, grands parcs, ports) indépendants de la géographie du pouvoir politique.

La deuxième difficulté à laquelle on se confronte en étudiant le lien entre ces secteurs d'activité et la fonction de la capitale est la relation économique entre les deux et le danger de l'erreur écologique. La politique et l'administration doivent évidemment le plus souvent leur présence à la fonction de capitale, ainsi que le deuxième type de secteurs. Du moins, ils ont par rapport aux autres la liberté et la capacité d'investir une ville alors que les autres secteurs cités ne peuvent que les suivre, et rarement les précéder. Pour ce qui est du troisième, il devient extrêmement hasardeux de chercher à mesurer la relation entre le développement de ces activités et la pratique de la politique. Le tourisme politique, par exemple, est très révélateur. Les touristes visitent-ils les lieux uniquement pour les institutions qui s'y trouvent ou sont-ils venus pour d'autres fonctions (culture, patrimoine historique, conférences) ? Dans le second cas, il est clair que ces touristes auraient visité la ville, si elle n'avait pas été capitale.

3.3. Un angle symbolique

L'un des piliers de la fonction de capitale tient dans la capacité pour un pouvoir de faire d'une surface limitée (une ville, un quartier) un haut-lieu à résonance nationale et internationale. Cette dimension est fondamentale pour comprendre ce qu'est une capitale. Mais qu'est-ce qui fait d'un espace un haut-lieu ? Quel est l'agent de la transformation ? On peut imaginer deux causalités qui ne s'excluent d'ailleurs pas l'une l'autre. La première serait le pouvoir, qui imprimerait sa marque à la ville, à destination principalement de la population nationale. Et inversement, la deuxième, où la population réinvestirait les lieux du pouvoir (ou ses abords) en quête d'une légitimité, et d'une part de souveraineté. Dans le premier cas, les ruptures politiques brutales, les changements de régime, les révolutions sont propices à la transformation de lieux en souvenirs, en images édifiantes pour le pays. C'est Vaclav Havel qui fait son premier discours d'un des balcons du château de Prague en 1989. Ce sont les investitures plus ou moins populaires des présidents américains ou les défilés militaires du 14 juillet à Paris ou du 8 mai à Moscou. Cette transformation de l'espace peut aussi avoir la population comme moteur, et ancrer aussi

d'autres images de la capitale dans les représentations collectives. Le Mall washingtonien déjà évoqué a été investi très souvent par les protestations qu'il s'agisse de la marche des Noirs de 1963 pour la quête des droits civiques ou plus récemment des manifestations populistes du mouvement de la Tea Party. L'action du pouvoir et de la population peut être aussi conjointe pour la construction d'images collectives, en particulier quand le premier réprime la deuxième. Il en est ainsi de la place Tienanmen de Pékin, théâtre de la répression politique de 1989.

Cette pratique de l'espace révèle une géographie profondément intra-urbaine, privilégiant les espaces publics centraux, en particulier les grandes places ou les abords immédiats des institutions, liant ainsi lieu de pouvoir et lieu de manifestations de ce pouvoir (parades, défilés, commémorations) ou d'opposition à celui-ci (mouvements sociaux ou civiques, révoltes). D'ailleurs, le couple entre grande place et lieu du pouvoir est relativement répandu, dans des capitales anciennes comme Moscou (Kremlin/Place Rouge) ou Paris (Assemblée/Place de la Concorde) comme dans des villes plus récentes (Berlin, Washington, Brasilia, Astana, Achgabat). En allant plus loin, on pourrait même observer des formes d'urbanisme propres à la manifestation du pouvoir comme les grandes places très allongées, la forme brusque des palais qui imposent plus par leur prestige (Elysée et autres hôtels particuliers à Paris, Westminster à Londres, château de Prague, Kremlin) ou par leur masse (Palais de Ceausescu à Bucarest, le Pentagone à Washington, la Chancellerie fédérale de Berlin, le palais présidentiel à Brasilia) plus que par leur hauteur. Rares sont les instances du pouvoir qui prennent la forme d'un gratte-ciel de 30 étages. La puissance passe donc en matière politique par d'autres codes visuels et culturels que ceux de l'économie. Il s'agit en fait de la manifestation des visées différentes du domaine politique et du domaine économique. Pour un Etat, qui peut préempter des terrains ou même exproprier, les possibilités pour acquérir du foncier sont beaucoup plus faciles que pour un promoteur. Et dans un deuxième temps, les objectifs sont aussi différents. Les institutions d'un Etat n'ont pas pour but d'être rentables et la dimension de représentation conférée à l'architecture permet, dans une certaine mesure, de gaspiller l'espace. A l'inverse, des acteurs économiques privilégieront des constructions permettant de rentabiliser au maximum la surface au sol, notamment en développant des bâtiments très verticaux.

Conclusion

La capitale apparaît donc comme une figure majeure de l'organisation du territoire de l'Etat. Il ne s'agit donc en aucun cas, d'un objet urbain comme les autres. Sa dimension symbolique est peut-être la plus intéressante parce que c'est elle qui rend le statut de capitale pérenne et en fait même un objet de revendication lors de brusques mouvements politiques ou territoriaux. La capitale est aussi le lieu par excellence de l'emboîtement des échelles et celui qui reflète le mieux l'étendue du rôle de l'Etat à chacune d'elle. Le siège du pouvoir (même symbolique) étend son droit jusqu'aux limites du territoire ou le revendique (dans le cas des Etats faillis). En tant que ville, la capitale mêle des intérêts municipaux et locaux au nécessaire besoin de représentation de l'Etat, qui s'y implique plus que pour n'importe être autre partie de son

espace dans son aménagement. Enfin, la capitale sert d'interface entre des affaires intérieures du pays et une image envoyée vers l'étranger.

Le meilleur moyen de saisir l'importance spécifique des capitales est d'observer pour quelles raisons, pour quels objectifs, des Etats décident de modifier leurs localisations. D'emblée, le choix de déplacer une capitale apparaît comme un choix hautement politique. Cette fonction, nous l'avons vu, ne s'oppose pas forcément à une assise économique puissante mais elle en est relativement indépendante, dans la mesure où la spécificité d'une capitale tient dans l'identité et dans l'image que veut refléter l'Etat.

« La Neva s'est vêtue de granit
Et des ponts surplombent ses eaux
Et ses îles se sont couvertes
De parcs à la sombre verdure
Et l'ancienne Moscou a perdu son éclat
Devant la jeune capitale
Comme l'auguste douairière
Le cède à l'épouse du tsar »

Alexandre Pouchkine, *Le Cavalier d'Airain*

« Il est devenu présent le futur
Qui paraissait si lointain
Là-bas va tout le gouvernement
Dans un grand bon, dans un saut,
Du littoral au Planalto
Comme un rêve ou un caprice. »

Alvaro Amaro, *Rio sera toujours Rio*

Chapitre 2 - Le transfert du pouvoir : un processus politique et territorial

La création ou la localisation dans l'espace d'un chef-lieu est l'un des problèmes géographiques les plus anciens et les plus répandus. Il part de la situation suivante : un nouveau territoire apparaît : d'où va-t-on l'administrer ? Cet acte impose beaucoup de soin parce qu'il répond au besoin d'inscrire un pouvoir dans l'espace et au-delà, bien souvent, de lui donner le caractère d'éternité qu'aucun souverain ne pourra par essence jamais lui opposer. Or, cette question se pose de manière bien plus difficile quand il s'agit du déplacement d'un pouvoir déjà ancré dans son territoire, qui a déjà son siège en un autre point de l'espace.

Déplacer une capitale peut être considéré comme un acte contre-nature. La capitale ancrée dans son territoire, garante de la pérennité et de l'identité du pays, ne se laisse pas déplacer facilement. En réalité, c'est tout sauf un acte contre-nature. Tout simplement parce que déplacer sa capitale, c'est prouver dans l'acte même, qu'il n'existe nulle part de lieu *naturellement* prédestiné pour la capitale. Comme avait dit O.H. Spate à propos des écrits de Jean Brunhes et de Camille Vallaux, si on refuse tout caractère naturel aux frontières, on ne peut en affubler les capitales (SPATE, 1942, p.622). Le fait pour une ville de devenir capitale résulte de processus

fondamentalement politiques, à la rigueur sociaux mais qui ne sont jamais déterminés à l'avance par l'histoire ou le milieu physique. Nous avons précédemment vu que la fonction de capitale a une histoire, par conséquent toute capitale dans le monde est donc *devenue* un jour capitale jusqu'à la dernière d'entre elles, Juba ou Djouba, née en juin 2011 de l'indépendance du Sud-Soudan.

Cette distinction est très importante. La fonction de capitale a, dans tous les cas, été acquise à un moment donné par des villes au détriment d'autres localités. Ce déplacement a pu se faire plus ou moins brutalement, plus ou moins complètement aussi. Ce qu'il convient d'étudier, ce n'est pas seulement comment un pouvoir s'est déplacé vers une ville, mais aussi pourquoi, de quelle manière, dans quelles circonstances historiques, dans quelles configurations territoriales une ville a, un jour, gagné la fonction de capitale. Les types de déplacement de capitales d'Etat sont instructifs dans la perspective de l'étude du cas allemand de Bonn et de Berlin. Ils conditionnent le rôle de la nouvelle capitale, surtout d'un point de vue symbolique, interrogent la pérennité historique de ces changements et obligent à s'interroger sur la reconversion des anciennes capitales.

Lorsqu'on compare l'évolution urbaine de différents pays, qu'ils soient marqués par de brusques déplacements de capitale ou qu'ils connaissent au contraire une extraordinaire pérennité dans la géographie de leur pouvoir, on se heurte à des circonstances historiques, à des compositions territoriales, à des époques également extrêmement diverses. Le rapport au pouvoir politique et à l'administration d'une entité politique territorialisée semble être leur seul dénominateur commun. Le rôle particulier qui revient aux capitales apparaît de manière beaucoup plus évidente lorsque l'Etat décide justement de déplacer la sienne ou d'en créer une nouvelle. Et ce, tout simplement parce que c'est lors de tels événements que les acteurs politiques se posent ces questions hautement géographiques : où ? Pourquoi dans ce lieu et pas ailleurs ? L'histoire fourmille d'exemples de déplacements de capitales, dans de nombreux pays répartis sur tous les continents et à des époques également très différentes. Et quand il n'y a pas déplacement, il faut parler, selon les cas de création de capitale ou de maturation du rapport entre politique et territoire. Cette pluralité du phénomène dans l'espace et dans le temps rend l'établissement d'une typologie difficile puisqu'on se heurte à des contextes politiques, des conceptions de l'Etat et de la capitale extrêmement divers. Car le choix voire l'arbitrage en faveur d'une ville devenue ou non chef-lieu traverse tous ceux qui découpent et prennent en main des territoires. Par exemple, on peut citer la France de la Révolution qui choisit ses départements et doit arbitrer, pour désigner une préfecture, entre volonté de l'Etat et revendications locales. A l'échelle supranationale, la question se pose de la même manière avec la ou les « capitale(s) » de l'Union Européenne. Le fait de prendre plusieurs villes pour siège des institutions peut être interprété comme justement le fait de ne pas avoir choisi, même si la pratique du pouvoir européen conduit cependant à faire de Bruxelles une capitale *de facto*⁴³. L'exemple européen présente ainsi une double manière d'appréhender le lieu du pouvoir : celle du droit et celle de la pratique. Esquisser un bref aperçu

⁴³ « L'apparition d'une capitale répartie entre plusieurs sites, que j'appelle une capitale polycentrique, n'est pas le résultat d'une politique explicite, mais davantage le fruit des spécificités de la création et de la construction de l'UE en réponse aux intérêts des Etats membres. » (HEIN, 2006, p.2)

des mouvements de capitale permet cependant de rendre compte de la banalité du phénomène et permet de resituer le cas allemand de l'après-réunification. Afin de pouvoir structurer dans une typologie ce corpus, nous partons du postulat que ce qui fonde la différence entre les capitales réside dans la manière dont ces capitales, indépendamment de leur taille et de leur morphologie, sont devenues des capitales.

L'enjeu de ces questionnements est de première importance dans la perspective d'une réflexion sur le déplacement du gouvernement et du parlement de Bonn à Berlin. En effet, ils permettent de mettre en place un appareil comparatif à la fois théorique et empirique, et ainsi de sortir d'un huis clos strictement allemand, qui pourrait biaiser nos conclusions. Il permet aussi de prendre le recul nécessaire pour s'interroger sur le dialogue entre les différentes échelles, qui s'instaure inévitablement dans une capitale qui devient une interface entre niveaux local, régional, national et international.

1. Déplacer sa capitale : quels enjeux théoriques ?

1.1. Quand le couple territoire/capitale ne fonctionne plus

La décision de déplacer une capitale est donc un acte particulièrement fort, de par les changements d'infrastructures et symboliques. Comme il a été dit plus haut, le déplacement d'une capitale forme une sorte d'anomalie. Le système formé par une capitale d'un côté, avec des caractéristiques propres de centralité et de légitimité (tirée d'une histoire ou d'une tradition plus ou moins longue) et un territoire de l'autre ne fonctionne plus. Il n'a pas réussi à résister à un événement qu'il s'agit maintenant définir. La capacité pour un système (spatial ou non) à résister à des événements forme ce que l'on appelle la résilience. Notre travail porte ici donc sur les moments où le couple capitale/territoire ne forme plus un système résilient et où il doit se modifier, chercher et trouver une nouvelle localisation.

On peut sérier en deux ensembles les cas de déplacements de capitales.

Le premier concerne les déplacements de **nature politique**. Ils interviennent dans des Etats où la capitale change sans que l'intégrité du territoire soit modifiée. Nous y ajouterons le cas des Etats qui, du fait de la permanence de leur forme territoriale, n'ont jamais fait le choix de modifier une capitale initiale. Il s'agit des Etats avec lesquels le rapport capitale/territoire correspond le mieux au modèle des *core-areas*.

Le deuxième ensemble de déplacements est en rapport avec des **processus territoriaux**. Un événement à l'origine du déplacement du pouvoir ou de la formation de celui-ci peut être un élément majeur en rapport avec l'existence de l'Etat sur le plan territorial. Il peut s'agir d'une création d'Etats comme dans le cas de certains pays neufs du type Etats-Unis ou Canada, d'une dislocation d'Etats ou à l'inverse d'une unification d'Etats.

1.2. Enjeux symboliques du déplacement de capitale

Souvent, la capitale d'un Etat porte, nous l'avons vu, une charge symbolique et émotionnelle forte. Et celle-ci se voit réinvestie et réexaminée lors de la création ou du déplacement du pouvoir dans l'Etat. Cependant, on assiste à des situations très différentes, notamment entre les déplacements vers une grande ville et ceux vers une petite ville⁴⁴. La charge symbolique ne suit pas mécaniquement le déplacement des institutions. Elle se manifeste par une appropriation très personnelle, voire sentimentale de la ville par ses dirigeants et sa population qui vont interagir avec des acteurs de niveau national⁴⁵. Or, il s'agit d'aspects qui ne peuvent se décréter. Ainsi, les discours qui accompagnent l'édification d'une ville comme capitale tout comme le fait de la parer d'éléments tels que des drapeaux ou une architecture particulière, présentée comme « nationale », dépendent pour une large part de l'acceptation de la nouvelle capitale. Dans le cas d'un passage du pouvoir d'une grande à une petite capitale ou à une capitale créée de toutes pièces, le passage de la charge symbolique de la capitale est loin d'être évidente. Du moins, l'enjeu pour le pouvoir est de charger la ville de sa nouvelle dimension symbolique. Elle va donc souvent faire l'objet d'une attention particulière dans les discours. Le pouvoir aura tendance à recréer une « sémiosphère » (RAFFESTIN, 1993). Souvent, les bâtiments voire même le plan d'urbanisme visent à l'ostentation, ayant pour but d'exposer à la nation et au monde la présence du pouvoir. On peut prendre l'exemple des palais de Saint-Pétersbourg ou encore les chantiers rapides et pharaoniques de Brasilia et d'Astana. Dans la capitale kazakhe, les gratte-ciels ont poussé en quelques années seulement marquant au passage clairement dans la topographie la proximité de tel ou tel service au pouvoir (KÖPPEN, 2008, p.110).

Dans tous les cas, l'établissement d'une sémiosphère ou d'une dimension symbolique, succède au déplacement de la capitale. C'est un enjeu de pouvoir que de créer, de façonner l'image d'une capitale « dans les têtes ». Et cela se passe dans des rythmes très différents. Dans le cas brésilien, le passage d'une capitale à l'autre a été préparé dans les moindres détails et s'est mué en ce que l'on qualifierait aujourd'hui de grande opération de communication. Les dirigeants politiques ont eu à cœur de déplacer les symboles du pouvoir en même temps que les institutions et de marquer par des festivités l'adieu à Rio de Janeiro (VIDAL, 2009). A l'inverse, en Côte d'Ivoire par exemple, les rythmes ont été très différents. Les élections présidentielles de 2010 ont montré notamment que ce passage symbolique du pouvoir s'est opéré dans d'autres temporalités. La capitale ivoirienne a été officiellement déplacée en 1983 d'Abidjan à Yamoussoukro. Cependant, pour les médias comme pour une grande part de la population, la capitale restait de fait Abidjan. Une grande partie des institutions y siège toujours ainsi que la quasi-totalité de l'élite économique. L'ancien président Laurent Gbagbo, plus de 20 ans après le déplacement du statut de capitale, a engagé des travaux très importants (fait notable dans un pays si pauvre) et usé de son influence pour étoffer le poids de l'insignifiante capitale.

⁴⁴ L'idée de « grand » et de « petit » peut renvoyer selon les cas à un ordre de grandeur démographique ou économique.

⁴⁵ La population et les édiles locaux peuvent même être hostiles au projet. Catherine Brice dans *L'Histoire* évoque cet aspect pour la reconstruction de Rome après l'arrivée du gouvernement (BRICE, 2011).

Lorsque la ville accueille le pouvoir alors qu'elle a une taille et une histoire déjà très importante dans l'Etat, la dimension symbolique précède le déplacement effectif du pouvoir. Ainsi, par exemple, lorsque le nouveau pouvoir de la jeune URSS investit Moscou en 1922, la ville n'est pas exempte de symboles architecturaux importants. Le Kremlin, notamment, trônait déjà au centre de la ville. Les différentes institutions n'ont aucun mal à trouver le foncier nécessaire dans une ville déjà construite et suffisamment développée pour accueillir la fonction de capitale. On peut dire la même chose de tous les chefs-lieux de régions sécessionnistes devenues indépendantes et souveraines. Prague par exemple, est le type d'une capitale dont le caractère de haut-lieu pour les Tchèques précède la souveraineté même de la Tchécoslovaquie⁴⁶. La création artificielle d'une identité ou d'une autorité est alors inutile. Et deuxièmement, l'installation de l'appareil d'Etat dans une ville déjà équipée ne pose pas de problèmes aussi lourds.

Géraldine Djament-Tran a très bien décrit ce phénomène également pour Rome, souvent qualifiée de « ville éternelle » (DJAMENT-TRAN, 2005) expliquant que le caractère central de la capitale italienne n'était pas seulement géographique mais présent aussi dans le rôle joué par Rome dans l'histoire de la péninsule. Sa charge symbolique a eu une influence positive dans le choix de Rome comme capitale après son incorporation dans l'Etat italien en 1870. L'idée est ici que Rome a une capacité, dans une longue continuité historique, à incarner le rôle de capitale même si pendant des époques relativement étendues dans le temps, la ville n'avait pas ce statut, ou un statut vidé de son sens par les divisions internes à l'Italie. Rome est le type de ville qui malgré les vicissitudes de l'histoire territoriale de l'Italie, a la capacité à redevenir évidemment la capitale de cet Etat.

1.3. Enjeux économiques du déplacement de capitale

La question de la capitale n'est pas importante uniquement pour les symboles qu'elle porte. En matière économique, la question du gain et plus encore de la perte des fonctions est fondamentale. La vulnérabilité d'une ville face au déplacement de la fonction dépend pour une large part de sa taille, de sa stabilité économique et de l'assiette des fonctions qu'elle renferme. Il faut également prendre en compte le rôle économique des régions environnantes, et en particulier celui de l'hinterland de la ville. On peut prendre la comparaison de la délocalisation d'une industrie pour mieux comprendre, d'ailleurs utilisée par Pierre Riquet à propos de Bonn (RIQUET, 1994, p.343). Plus une ville possède de ressources, plus elle va avoir la capacité d'accueillir et d'attirer de nouveaux travailleurs. Mais à la différence de la délocalisation d'une usine automobile par exemple, la fonction de capitale implique une part très importante d'emplois très qualifiés et attire une population au niveau de vie bien supérieur à la moyenne nationale. Or, elle a des besoins et un mode de consommation qui demande des services avec un haut niveau de spécialisation d'où un effet d'entraînement. Par exemple, les familles de diplomates en poste

⁴⁶ Même si dans le cas de la formation de la Tchécoslovaquie en 1919, le territoire est composé non seulement de la Bohême-Moravie (l'actuelle Tchéquie) détachée de l'Autriche mais aussi de la Slovaquie détachée de la Hongrie avec sa propre capitale régionale Preßburg/Bratislava. Prague, capitale automatique des Tchèques s'est imposée aux Slovaques et se trouve très excentrée géométriquement. Une solution de consensus avec une capitale placée dans la ville morave de Brünn/Brno, évoquée par O.H. Spate dans son article sur les capitales n'a pas été sérieusement envisagée tant la puissance (économique, symbolique, historique) de Prague s'est imposée.

feront fonctionner des magasins de luxe. La présence d'une haute administration, de parlements ou de ministères permet une fréquentation soutenue des taxis plutôt qu'à un réseau de transport en commun classique. C'est pour cela que se développe une inégalité entre les grandes villes, qui ont déjà des fonctions supérieures et dont les services possèdent un certain prestige (comme à Rome ou à Moscou) par rapport à une petite localité où tout est à créer (Ankara, Brasilia, Astana). Au-delà, cette capacité de services ou le retard relatif de certains d'entre eux peut constituer un motif d'un déplacement seulement partiel des activités de commandement, voire d'un maintien dans l'ancienne capitale d'une partie du personnel politique et administratif.

A l'inverse, la vulnérabilité se pose également pour la ville qui perd la fonction. Là encore, même si peu de travaux abordent ce sujet, on peut faire l'hypothèse légitime que plus l'ancienne capitale a une assiette large de revenus et de fonctions, plus il lui sera facile d'encaisser le choc du départ des institutions. Cependant, la ville qui perd sa fonction ne dépérit pas totalement. Saint-Petersbourg est une des villes les plus dynamiques de Russie, tout comme Kyoto au Japon ou encore Rio de Janeiro au Brésil. Abidjan, Lagos, Istanbul ou Sydney sont restées les premiers pôles économiques de leurs Etats respectifs. Cela expliquerait ce qui différencie le statut de capitale aujourd'hui des capitales disparues qu'évoquaient Jean Brunhes et Camille Vallaux (BRUNHES & VALLAUX, 1921)⁴⁷. Comme l'écrit Jean Gottmann, les capitales qui se trouvaient au centre d'un réseau relativement étendu gardent leurs capacités à rester des carrefours de première importance, ou à maintenir des conditions de croissance confortables (GOTTMANN, 1990). Cette capacité à être accessible, à constituer un nœud de première importance dans les réseaux, que garderait la capitale, est autant valable dans des logiques internes au pays que pour des logiques externes.

Le cas de la reconversion de la ville de Bonn, après le départ vers Berlin d'institutions fédérales, illustre bien ces phénomènes. Outre les mesures de compensation (*Ausgleichmaßnahmen*) prises en 1994 pour pallier le départ d'emplois à Berlin, la ville a dû faire en quelque sorte l'inventaire de ses possibilités. L'expérience de la fonction de capitale a alors été considérée comme un atout, notamment dans l'accueil d'hôtes étrangers de marque et dans l'organisation d'événements d'envergure internationale. La capitale, même modeste, possède des infrastructures qui lui sont indispensables pour sa fonction (aéroports internationaux, grands hôtels, lieux de conférence, savoir-faire en termes de sécurité).

De manière générale, le départ d'institutions fait augmenter la surface en bureaux disponibles dans des bâtiments en général bien entretenus. Cette surface peut alors être vendue à des entreprises privées ou louées, afin de servir de rente pour l'Etat. Aux bureaux s'ajoutent tous les terrains laissés libres par le départ des ambassades (environ 150 bâtiments déménagés à Bonn) et de la presse. Ces villes profitent d'une bonne accessibilité aérienne héritée et les édiles peuvent plus facilement que dans d'autres localités faire jouer des réseaux personnels dans les élites politiques et économiques pour promouvoir leurs territoires.

Surtout, ce qui joue un rôle également très important dans les capitales, c'est aussi la concentration d'une population aux revenus supérieurs très étoffée. On pourrait en effet essayer

⁴⁷ Se référer à ce propos au chapitre 1

d'appliquer aux capitales la théorie de la base économique qui postule qu'une société qui réside en un lieu va avoir pour effet un développement local même si les ressources et les moyens de cette dite société viennent au départ d'ailleurs (DAVEZIES, 2008). C'est ainsi par exemple que s'est faite la fortune de Versailles. L'arrivée d'une cour nombreuse, dont l'activité n'était ni productive, ni commerciale et dont les moyens ne provenaient en rien de l'économie locale, a tout de même conduit au développement d'une ville riche d'artisans et de commerçants pour qui la cour formait un ensemble de consommateurs. A l'inverse, pour reprendre le cas de la ville de Bonn, la possibilité donnée à de nombreux fonctionnaires de rester sur place à la fin de leur carrière et dans la perspective d'une retraite (sur place) a conduit à maintenir un niveau de revenu, et donc d'emplois induits confortable pour la ville.

Cependant, la question la plus intéressante serait, nous semble-t-il, de savoir dans quelle mesure des arguments économiques interviennent dans la décision de déplacer une capitale, qui est une décision hautement politique ? Dans quelle mesure peut-on ou non dresser des lois générales dans ce domaine ?

2. Construire une typologie des déplacements de capitales

Pour cet essai de typologie, nous avons volontairement retiré les exemples antérieurs à l'époque moderne, considérée comme celle où se forment les territoires, les frontières, la diplomatie et au fond l'Etat moderne. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, c'est à cette époque que les territoires se dotent d'un pouvoir central plus puissant. La nouvelle capitale crée une vie économique et sociale locale propre, inhérente à la présence du pouvoir. Nous ne développerons pas tous les cas de manière exhaustive mais nous nous focaliserons sur les exemples qui nous ont semblé les plus emblématiques en vue de la formation d'une typologie du rapport Etat/capitale et afin de mieux comprendre et mieux interpréter le cas allemand.

Par contre, il est néanmoins intéressant de distinguer les modes par lesquels des Etats choisissent ou déplacent des capitales. En premier lieu, on observe déjà une opposition entre des Etats avec des capitales très stables (France, Royaume-Uni, Etats-Unis, Suède) et des Etats avec des centres du pouvoir mouvants (Allemagne, Russie, Kazakhstan, Pologne ancienne, Japon ancien).

2.1. Les processus politiques

2.1.1. Les capitales permanentes

Dans la littérature, les typologies de capitales évoquent souvent Londres et Paris. Ces villes sont aujourd'hui de taille presque équivalente et dominent le système urbain ouest-européen, fortes de leur 10 millions d'habitants chacune. D'emblée, ces deux villes rassemblent toutes les qualités que l'on attend d'une capitale : concentration du pouvoir politique (dans des Etats qui sont eux-mêmes archétypes de l'Etat moderne), des fonctions économiques de premier plan, une position de domination démographique sur l'armature urbaine, un lieu de rencontres du

monde de la culture, de l'art et de la science, une centralité renforcée par un réseau de communication national en forme d'étoile. Ce sont des capitales « parfaites » dont le développement est à première vue contemporain de celui du territoire, depuis le petit domaine royal insignifiant du premier millénaire après J.-C. jusqu'aux grands Empires coloniaux de la première partie du XX^e siècle. Capitales « parfaites » qui semblent avoir été « depuis toujours » capitales. Si Paris et Londres se rapprochent par de nombreux points, il faut tout de même observer comment ces villes sont parvenues à cette position, évidemment pas « naturelle », pour reprendre le mot de Brunhes et Vallaux.

L'accession au statut de capitale se fait en plusieurs étapes. Londres et Paris ont été romanisées et développées au cours du dernier siècle avant J.-C. alors qu'il ne s'agissait que de villages sans importance. C'est la période qui s'étend de 500 à 1200 après J.-C. qui permet la consolidation du lieu par rapport aux autres.

En 500, Clovis choisit Paris comme siège de pouvoir. Les souverains francs y siègent pendant encore un siècle et demi avant de désertir la ville. A cette époque, Paris, dont le nom a remplacé depuis peu Lutetia, n'est pas plus grande que d'autres villes du Bassin Parisien comme Compiègne, Soissons, Sens, même si sa position à la confluence de la Seine, de la Marne et de l'Oise est un avantage certain⁴⁸. Les Carolingiens, eux, boudent Paris et préfèrent des régions plus à l'Est. Charlemagne installe son palais et sa résidence à Aix-la-Chapelle. Le Bassin Parisien a de nouveau les faveurs des souverains après le Traité de Verdun de 843 et la lente transformation de la Francie Occidentale de Charles le Chauve en un Royaume de France. Cependant, Paris ne devient pas mécaniquement la capitale de ce nouvel ensemble. Les souverains ont le plus souvent des cours itinérantes. Compiègne, Orléans, Sens accueillent le pouvoir autant, voire plus que Paris. Reims est le lieu des sacres.

De même en Angleterre, Londres, favorisé par sa situation de premier passage possible de la Tamise et lieu de rupture de charge entre circulation fluviale et circulation maritime, devient, surtout après le règne de Guillaume le Conquérant (1066-1087) et la chute de l'influence viking autour de York, un centre politique important. Cependant, le pouvoir n'est pas d'emblée exclusivement londonien et se partage entre plusieurs lieux du Bassin de Londres : Westminster, Winchester et Canterbury pour le pouvoir religieux.

C'est entre 1100 et 1300 que Londres et Paris deviennent, très progressivement, des capitales de manière plus exclusive, mettant de côté des concurrentes proches. Au XIII^e siècle, à Londres, cela passe par un investissement très important du pouvoir royal dans la construction de la ville (en opposition aux élites municipales), dans l'aménagement d'un palais et l'installation d'une cour de plus en plus sédentaire. Les modèles sont alors Rome et Jérusalem (nous sommes à l'époque des croisades) (KEENE, 2000, p.43). En plus de cela, la ville est le lieu de mise en scène du pouvoir sous la forme de fréquentes processions. Autrement dit, Londres devient alors aussi par son image et son atmosphère une véritable capitale. Pour Derek Keene, ces évolutions vont de pair avec une plus grande prise en compte des éléments de formation de l'Etat anglais. La langue

⁴⁸ Rappelons qu'après l'invasion romaine, c'est Lyon qui domine le réseau urbain sur l'espace que couvrira la France plus tard.

anglaise notamment remplace à la même époque le français dans l'administration. D'autre part, cette période est aussi celle de l'essor économique et démographique de la ville de Londres et de son décollage par rapport à toutes les autres villes anglaises. Keene résume l'idée en une phrase : « The tightening bond between London and the Crown both reflected and sustained the increasing strength of the state and the growth of the city as a centre for business. »⁴⁹ (KEENE, p.51). A Paris, l'investissement du pouvoir royal dans la ville passe également par la construction d'un palais, le Louvre, qui distingue véritablement la cité des autres villes du Bassin Parisien. Dans les deux cas, le lieu est resté le même alors que la nature de la fonction de capitale se forgeait. Ces deux villes et leurs Etats remplissaient les conditions idéales pour que cette maturité de la forme urbaine de la capitale soit précoce et profonde. Cette transformation a lieu des décennies, voire des siècles avant que d'autres villes en Europe incarnent ce changement dans la nature de leur capitale, à l'exception peut-être de Madrid, ville nouvelle du XVI^e siècle, née pour incarner la puissance espagnole après la Reconquista et pour unifier les deux couronnes d'Aragon et de Castille.

Ni Paris, ni Londres ne sont par la suite vraiment menacés comme capitales de leurs Etats. Au contraire, les domaines royaux dont ils deviennent les centres s'agrandissent au fil des siècles de manière concentrique, intégrant des périphéries de plus en plus lointaines. De plus, la taille de ces villes et surtout l'écart qu'elles entretiennent avec les autres agglomérations est quelque chose de déterminant jusqu'à aujourd'hui (Londres est 3,5 fois plus grand que Birmingham et Paris 7 fois plus grand que Lyon). Par ailleurs, un autre facteur de continuité a été la centralisation du pouvoir perpétuée voire renforcée au fil du temps. En France, le passage de la monarchie, à la monarchie absolue puis à la république a conduit à toujours plus d'effacement d'un pouvoir régional ou à des esprits d'initiatives locaux. La Révolution Française a par exemple dissous les Parlements régionaux. En Grande-Bretagne, il en a été de même par la mise au pas continue des régions celtiques d'Irlande, d'Ecosse et de Galles, même si l'indépendance de l'Irlande en 1920 et les récentes lois de dévolution ont récemment rééquilibré les pouvoirs entre capitales régionales et Londres.

Paris et Londres, villes très importantes sur la longue durée, ont aussi une capacité de résilience évidente en cas de crise. Il n'a pas été question que la capitale de la France ne redevienne pas Paris après la fuite du pouvoir, que ce soit à l'époque de la Fronde ou lors des guerres de 1870 et de 1940.

Il existe d'autres cas de capitale qui se rapprochent des modèles de Londres et de Paris, mais qui n'ont pas eu la capacité de garder ou leur fonction, ou leur territoire. Vienne, en Autriche, a connu un développement comparable avant le démantèlement de son territoire, d'abord par la mise en place de la double monarchie (Empire d'Autriche et Royaume de Hongrie) en 1866 puis surtout par le Traité de Versailles en 1919. A la différence de la France, le passage d'un régime monarchique à un régime démocratique n'a pas renforcé la capitale. Moscou en Russie a aussi un profil un peu similaire, avant que Pierre le Grand ne déplace son pouvoir à Saint-Pétersbourg au début du XVIII^e siècle.

⁴⁹ « Le contrat renforcé entre Londres et la Couronne a à la fois reflété et soutenu la force grandissante de l'Etat et le développement de la ville comme centre d'affaires. »

Certaines villes ont à l'inverse eu la capacité de reprendre cette position perdue. C'est le cas de Moscou, précédemment citée ou de Rome, la capitale actuelle de l'Italie, considérée comme une « capitale éternelle ». Au départ, le développement de Rome ressemble à celui de Paris et de Londres, qu'elle précède d'environ un millénaire. Rome grandit à mesure que s'étend l'Empire qui porte son nom, mais stagne puis décline lorsqu'il disparaît. Rome au Moyen Âge est une ville secondaire de la péninsule italienne, qui avec environ 30000 habitants au XIII^e siècle, flotte littéralement dans ses murs. Elle n'a d'autre fonction politique que d'être le siège d'une Eglise, dont le pouvoir temporel ne s'étend pas à un grand territoire. Son poids économique est nul par rapport à la dizaine de communes au rayonnement international située dans et menée par le quadrilatère Venise-Milan-Gênes-Florence. Lorsque la capitale redevient Rome au XIX^e siècle, le rôle historique et les structures de la ville apparaissent comme déterminants : capacité à laquelle ne pouvait prétendre aucune autre ville italienne. Mieux, il permet d'entériner une unité italienne tout en dissimulant l'influence du Piémont et de Turin dans ce processus territorial. Comme l'indique Géraldine Djament-Tran dans l'un de ses articles sur le retour de Rome comme capitale, « Le rejet de la capitale du royaume moteur de l'Unité découle d'une volonté de dissimuler la « piémontisation » du pays, qui se manifeste à la fois sur le terrain militaire et sur le terrain juridique » en ajoutant que « la localisation de la capitale, vitrine du territoire national tout entier, est ainsi érigée en enjeu symbolique pour les rapports Nord-Sud. » (DJAMENT-TRAN, 2009, p.107-108).

2.1.2. Créer une capitale pour raisons politiques mais sans projet d'aménagement

Certains déplacements de capitale sont dictés par une volonté politique de manière souvent soudaine, et dans un contexte où le réseau urbain national est mis en place. L'URSS n'a pas gardé longtemps Petrograd⁵⁰ comme capitale après la Révolution d'Octobre. A partir de Noël 1922, la Russie retrouve la ville de Moscou comme siège du pouvoir. Il est intéressant de constater qu'à l'époque, Moscou est une ville un peu plus petite que Saint-Pétersbourg. Ce déplacement a été peu étudié par les historiens mais on peut faire là l'hypothèse d'une volonté de rupture avec l'héritage tsariste sans véritablement de lien avec une quelconque politique d'aménagement. On peut également retenir l'idée d'un repli stratégique vers l'intérieur du pays, dans un contexte de guerre civile et de vulnérabilité vis-à-vis de l'extérieur. Moscou était restée depuis l'époque médiévale une ville de grande taille avec des fonctions supérieures comme l'université et un certain nombre de monuments nationaux, érigés notamment après les guerres napoléoniennes (GRITSAI et VAN DER WUSTEN, p.38). De plus, l'arrivée du chemin de fer et de l'industrie avait également fait multiplier sa population par trois. Au-delà de ces arguments, il faut aussi voir dans le déplacement de la capitale russe la volonté d'un recentrage de la jeune URSS sur son identité russe au sens ethnique du terme même si l'idée paraît incongrue pour un régime dont l'idéologie tendrait à l'universalité. Comme le disent Gritsai et Van den Wusten, « although the regime nominally accepted the national diversity of the peoples making up the Soviet Union, in practice the emerging union of these peoples was presented in an idiom that continued the

⁵⁰ Aujourd'hui Saint-Pétersbourg. La ville avait changé de nom entre 1914 et 1924.

historically rooted Russian nationalism with a new twist »⁵¹ (GRITSAI et VAN DER WUSTEN, p.39). Le renoncement à une révolution communiste internationaliste, illustré par l'éviction de Léon Trotski a participé à ce repli intérieur de la géographie du pouvoir soviétique.

La Turquie du début des années 1920 constitue un autre bon exemple, d'ailleurs presque contemporain du premier. L'Empire Ottoman disparaît au lendemain de la Première Guerre Mondiale et une partie du pays, dont la capitale Istanbul est occupée par les troupes françaises et britanniques. Se voulant fondatrice d'une nouvelle République, une assemblée représentative se constitue avec à sa tête le futur premier président de la Turquie Mustafa Kemal (futur Atatürk) dans le courant de l'année 1920. Cependant, le nouveau régime institué n'est pas encore reconnu par les occupants⁵² comme l'héritier de l'Empire Ottoman et c'est pourquoi il doit siéger loin d'Istanbul. Le gouvernement choisit Ankara, ville qui ne compte alors que 25000 habitants. Ce choix n'est pas un hasard. La ville avait déjà accueilli des institutions nationales pendant la Première Guerre Mondiale et plusieurs projets datant des premières années du XX^e siècle portaient l'idée d'une capitale au centre de l'Anatolie. Le siècle précédent avait été synonyme pour l'Empire Ottoman des pertes territoriales très importantes notamment du côté européen. Et donc comme l'indiquent Aydin et Sen (AYDIN et SEN, 2000, p.162), Istanbul n'est pas resté le centre géométrique de l'Etat mais s'est trouvé excentré vers l'Ouest, à tel point que la ville a pu être directement menacée militairement⁵³. Un projet provisoire, voté en 1921, prévoit qu'Istanbul reste capitale pour les cérémonies et siège du califat mais que le siège du gouvernement soit Ankara. Le choix d'Ankara est définitivement approuvé en octobre 1923. Il succède au Traité de Lausanne par lequel les puissances occupantes reconnaissent le pouvoir de Kemal et s'engagent à quitter le pays. Très vite, le fait de changer de capitale, ainsi que sa position centrale en Anatolie sont entendus comme moyens symboliques de se démarquer de l'Empire Ottoman. Cette décision n'était pas simplement une réaction vis-à-vis de circonstances historiques et stratégiques puisque les conditions qui imposaient ce choix n'étaient plus. Comme dans le cas de l'Union Soviétique, l'avantage du nouveau site était de maximiser une accessibilité et une visibilité interne en minimisant ces mêmes accessibilités. Ainsi, comme le dit Diler Özdemir dans sa thèse sur les nouveaux symboles de la République turque : « The new capital city of Turkey was decided as not only the center of the new government but also it was believed that it would represent the image of the new political order which could only be realized by social and spatial arrangements »⁵⁴ (ÖZDEMİR, 2004, p.21). Ce déplacement inaugure notamment pour Mustafa Kemal la refondation du pays sur de nouvelles bases et sa future politique de démocratisation et de sécularisation de la Turquie (GÖNUL, 1990, p.2 cité par ÖZDEMİR, 2004, p.22).

⁵¹ « Bien que le régime a accepté formellement la diversité nationale qui façonnait l'Union Soviétique, l'union émergente de ces peuples a été présentée dans la pratique comme un idiome qui a poursuivi le nationalisme russe historiquement ancré sous un nouveau jour. »

⁵² Une première tentative de création d'assemblée avait échoué à cause de la répression britannique quelques semaines plus tôt.

⁵³ Par les Russes notamment en 1877

⁵⁴ « La nouvelle capitale de la Turquie n'a été choisie comme seul centre du nouveau gouvernement mais a été pensé comme pouvant représenter l'image d'un nouvel ordre politique qui ne peut être réalisé que par des dispositions sociales et spatiales. »

Un autre cas qui intervient peu après une rupture politique et territoriale est celui du Kazakhstan. Le choix d'Astana comme capitale du Kazakhstan et le déplacement du gouvernement en 1998 s'explique aussi par une volonté de rééquilibrage du territoire vers le nord, vers la Russie et les principaux couloirs de circulation terrestres et pétroliers. Là encore, la capitale Almaty (l'ancienne Alma-Ata) était jusque-là la plus grande ville du pays et la ville de destination (Akmola) une ville de taille moyenne (300000 habitants) qui n'abritait aucune fonction majeure. Akmola devient alors Astana (« capitale » en kazakhe). Bernhard Köppen, qui a étudié ce cas de déplacement de capitale précise que les dirigeants kazakhs, au premier rang desquels le Président Nazarbaïev, ont plutôt justifié après coup le déplacement de la capitale⁵⁵. Le mouvement de la capitale est en fait, toujours selon B. Köppen, à observer dans une tradition de déplacements des centres du pouvoir au Kazakhstan. L'Union Soviétique avait imposé trois changements de la capitale de la république soviétique au cours du XX^e siècle à un Etat à la population avant tout rurale et nomade. (KÖPPEN, 2008, p.107 ; BRUNET, R., 2001b).

Certains déplacements de capitales ne sont pas accompagnés d'un appareil idéologique mais sont décidés arbitrairement par des dirigeants qui y siègent. Plusieurs Etats africains changent leur capitale, parfois longtemps après leur indépendance comme en Tanzanie ou en Côte d'Ivoire, où en 1983, le Président Félix Houphouët-Boigny déplace la capitale vers son village natal Yamoussoukro. Cependant, d'autres cas de changements de capitales dans d'anciennes colonies ont montré qu'une certaine maturité dans les décisions était possible. Par exemple, au Nigeria, la décision du déplacement de la capitale de Lagos à Abuja intervient en 1976. Bien sûr, cet événement n'est pas étranger à des ruptures d'ordre politique d'une part comme la décolonisation et d'autre part à une volonté de réorganisation du territoire. Mais la nécessité ressentie par les dirigeants de déplacer la capitale est avant tout motivée par une vulnérabilité du système politique. Le pays est le théâtre de la guerre du Biafra entre 1967 et 1970 et d'une tentative de putsch en 1975. Cette vulnérabilité était alors imputée à la ville de Lagos, l'une des plus grandes villes d'Afrique, qui connaît à cette période une expansion importante et surtout incontrôlée. Déplacer la capitale était donc aussi une réponse à la congestion urbaine. Le chapitre que Bolade M. Eyinla consacre à ce sujet (EYINLA, 2000) explique que le choix du site d'Abuja a été étudié et des experts sont allés puiser dans plusieurs pays qui avaient fait l'expérience de déplacer leurs capitales (Turquie, Australie notamment). Ils avaient établi un cahier des charges assez précis du lieu approprié pour le déplacement d'une capitale. Cet endroit se devait d'être dans un lieu au climat tempéré, avec des ressources à proximité pour la construction, mais sans que la ville n'élimine trop de terres agricoles. Il fallait aussi un lieu stratégiquement situé (toujours le souci de la situation). L'argument de l'agression extérieure a aussi été évoqué pour que Lagos ne reste pas capitale. La position centrale d'Abuja a donc été quelque chose de déterminant. Cette situation avait aussi l'avantage de former une sorte de consensus, aux

⁵⁵ Lors d'une communication donnée le 14 avril 2010 au Congrès Annuel de l'Association des Géographes Américains à Washington.

carrefours des principales ethnies qui habitent le pays. Enfin, l'accès aux matières premières, à l'énergie et surtout à l'eau a été un facteur déterminant du site.

En 2005, la junte birmane contestée par la rue décide de se retirer de Rangoon, la plus grande ville et le cœur économique du pays, pour s'installer 300 km plus au nord au milieu de la jungle, loin de la mer, des villes et des frontières. Là, ils construisent un nouveau centre, Naypyidaw, « la Cité du Roi ». Daniel Gomà, qui propose un article à ce sujet sur le site Internet de l'Université de Barcelone (GOMA, 2007) rappelle que le site avait déjà accueilli le pouvoir en 2002 lors d'une révolte. Ce déplacement de capitale est motivé par la junte par la volonté de se retrouver dans le centre historique de la nation birmane, dont le centre avait été, comme dans beaucoup de colonies, déplacé au bord de la mer, en l'occurrence vers Rangoon. Gomà explique que selon lui il n'en est rien. Ce repli vers le centre du pays est hautement stratégique. Il permet aux secteurs clés du pouvoir (en particulier ce qui est lié à la défense et à l'intérieur) d'être hors de portée des agitations populaires d'une part et d'être moins vulnérable en cas d'attaque extérieure. De plus, la capitale se trouve non loin d'un carrefour entre les voies de communication qui joignent l'Inde, le Bangladesh, la Chine et la Thaïlande. L'exemple birman est intéressant parce qu'il renoue avec le principe de la Cité Interdite de Pékin à savoir un centre du pouvoir qui est loin d'être démonstratif comme dans l'exemple kazakhe, et dont l'accès est extrêmement limité. Seules quelques ambassades ont pu quitter Rangoon pour Naypyidaw.

Les exemples cités ici vont tous dans le sens d'un recentrage de la capitale sur le territoire souvent dû à une nécessité géostratégique, notamment liée à une vulnérabilité (fantasmée ou non) de la capitale d'origine. Le déplacement s'accompagne presque toujours d'un recentrage sur soi. La capitale porte en elle le message d'un certain nationalisme. Dans tous les cas à l'exception notable de Moscou, la nouvelle capitale est une ville de petite taille voire même un lieu-dit. Un autre point commun entre ces exemples est le lien entre la construction d'une nouvelle capitale et un projet politique national. Ils mettent également en relief l'idée d'une tension permanente entre des logiques internes et externes quant à la formation de la capitale, qui devient selon les cas une sorte de panoptique, ce qui permet de voir et d'être vu.

2.1.3. Une capitale comme acte d'aménagement du territoire

Un déplacement de capitale peut avant tout être un acte politique, volontaire, née de l'idée de modifier l'identité et le fonctionnement d'un pays à partir de sa capitale. L'idée est ici de créer un effet d'entraînement des forces économiques par l'Etat grâce au déplacement du pouvoir et de modifier son centre de gravité vis-à-vis de lui-même et de l'extérieur.

En 1703, le tsar Pierre le Grand décide la fondation de Saint-Pétersbourg dans les marais bordant le fond du Golfe de Finlande et déménage sa cour et son gouvernement vers 1712. Le lieu choisi se trouve sur un débouché maritime à l'extrême ouest du pays, en fait le seul possédé par la Russie à l'époque puisque les régions des futurs Etats baltes ne lui appartenaient pas alors. Ce

déplacement se voulait « the precursor of external political, economic and military expansion »⁵⁶ (GRITSAI et VAN DER WUSTEN, 2000, p.35). L'idée est ici que le souverain, ayant pris conscience du retard de son Etat vis-à-vis des autres puissances européennes cherche à s'en approcher et à asseoir la Russie comme un Etat véritablement européen. Afin d'anéantir la concurrence russe à la ville de Saint-Pétersbourg, Pierre le Grand va même jusqu'à interdire toute construction en pierre dans le reste de la Russie, mesure qui signifie dans les faits le déclin assuré des autres villes et de Moscou en premier lieu (GRITSAI et VAN DER WUSTEN, *idem*) même si la présence du Kremlin donne à la ville une capacité d'inertie relativement importante.

Au Brésil, la décision de déplacer la capitale vers l'intérieur du pays est un sujet récurrent depuis l'indépendance du pays. Lorsque Juscelino Kubitschek arrive au pouvoir en 1954, il tient à faire avancer à marche forcée son pays sur la voie du développement ce dont témoigne le fameux slogan « rattraper 50 ans en 5 ans ». Le déplacement de la capitale fait alors partie intégrante de ce projet. Et comme ce dernier est beaucoup plus tourné vers les potentialités du front pionnier amazonien que vers une économie rentière simplement fondée sur l'exportation, le choix se porte sur un site assez éloigné de la mer, à 1000 km environ au nord-ouest de Rio de Janeiro⁵⁷.

Ce qui rapproche ces deux cas, pourtant très éloignés dans le temps et l'espace, c'est la création d'une ville de pouvoir là où il n'y avait pas d'implantation préalable. Autre point commun, l'avantage de la situation a été bien plus important que le site. Dans le cas du Brésil, les choix d'implantation étaient beaucoup plus libres qu'en Russie où peu de côtes pouvaient accueillir une capitale. Dans les cas présentés, il y a un projet économique bien clair mais qui demande une certaine audace parce que les régions choisies sont jugées d'après un potentiel économique et non pour une puissance effective. Les sites choisis se trouvent alors dans des quasi-déserts économiques.

2.1.4. Une réponse à la congestion urbaine

Un cas très particulier et semble-t-il assez récent de déplacement de capitale est le déménagement du pouvoir vu comme une réponse à la congestion urbaine. Le principe est celui d'une forme extrême de décentralisation de l'administration puisque c'est le pouvoir central qui quitte le centre et non des institutions ou des compétences secondaires. Les villes concernées, Kuala Lumpur, Seoul et Tokyo ont pour point commun d'avoir connu un très fort développement au cours du XXe siècle et de connaître de graves problèmes de congestion urbaine. Dans les trois cas, la fonction de capitale a accompagné une expansion rapide de la ville ainsi que la domination du réseau urbain national. Déplacer les fonctions centrales est révélateur d'une sorte de stade ultime de la ville puisque c'est la fonction principale, celle du pouvoir que l'on décentre. La ville est considérée comme pouvant se développer de manière autonome.

En Malaisie, le gouvernement décide à la fin des années 1980 de déménager les institutions nationales principales dans la ville nouvelle de Putrajaya. Il ne s'agit là que d'un déménagement incomplet. Car d'une part, la nouvelle capitale ne se trouve qu'à 35 km environ

⁵⁶ « Le précurseur d'une expansion externe d'ordre politique, économique et militaire. »

⁵⁷ A ce sujet, voir deux ouvrages de l'historien Laurent Vidal (VIDAL, 2002 ; 2009)

par la route du centre de Kuala Lumpur. D'autre part, seuls les ministères ont déménagé. Les ambassades sont par exemple pour la plupart restées à Kuala Lumpur. On assiste dans ce cas à une sorte de dédoublement de la capitale entre l'administration et les autres fonctions, entre une capitale effective (Kuala Lumpur) et une capitale administrative (Putrajaya).

En Corée du Sud et au Japon, les déplacements du pouvoir central ne sont restés que des projets. Au Japon, de nombreuses villes ont été tour à tour capitales au cours de l'histoire, notamment à l'époque antérieure à l'arrivée du bouddhisme dans le pays. Le dernier déplacement du pouvoir date de l'ère Meiji en 1868 quand l'Empereur quitte Kyoto pour Tokyo. La question est récurrente dans le débat public sur l'aménagement du territoire depuis les années 1960 et vise à déconcentrer les fonctions de la ville de Tokyo ainsi qu'une décentralisation de l'Etat. Le cas japonais est évoqué lors du débat allemand sur la capitale de 1991 et nous savons par un entretien réalisé au Ministère de la Construction de Bonn que des experts japonais sont venus rencontrer des aménageurs allemands au début des années 2000 pour observer le cas allemand de déplacement de capitale⁵⁸. Mais à la différence de l'Allemagne où le lieu de destination éventuel (Berlin) ne faisait pas débat, il a été le principal objet de discussions au Japon. D'après l'article de Yoshiharu Takamura et Kaoru Tone, le principe du déplacement d'institutions nationales ainsi que du Parlement vers une nouvelle capitale a été décidé par un vote parlementaire dès 1992 et s'est concrétisé par la sélection d'une dizaine de sites possibles en 1999. Pour le choix du site, 18 critères différents ont été retenus (TAKAMURA & TONE, 2003, p.86-89) dont six capitaux (PELLETIER, 2001, p.100), et parmi eux la plupart portent sur la situation du lieu et son accessibilité (depuis l'étranger ou des principales villes du pays), avant les avantages du site, qui se concentrent d'ailleurs sur sa vulnérabilité en cas de catastrophe naturelle. A cela s'est ajoutée une autre dimension, qui rapproche aussi le Japon des cas coréen et malaisien. Le projet de déplacement du pouvoir participait d'une politique complète de décentralisation. Un déménagement complet des institutions n'était qu'une option parmi d'autres. Il avait aussi été envisagé de décentraliser des services nationaux vers plusieurs villes et non pas vers une seule (PELLETIER, 2001, p.98-99). Au cours des années 1990, les rapports et les études sur le sujet se sont accumulés mais vers 2000, les projets ne reçoivent plus l'approbation des politiques (et notamment le gouverneur de Tokyo Ishihara Shintaro) et les perspectives d'un déménagement s'éloignent (PELLETIER, 2001, p.117 et suiv.). Peu à peu, le déplacement de la capitale devient un projet visant à réorganiser l'administration nipponne mais aucunement celle qui s'impose d'emblée.

En Corée du Sud, le projet de déplacer la capitale a été au centre des débats politiques lors de la campagne présidentielle de 2002 et est soutenu par le président élu Roh Moo-Hyun. Le site choisi pour la construction d'une ville nouvelle, Sejong City, se trouvait à environ 150 km au sud de Séoul, dans la province de Chungcheong et devait accueillir les institutions nationales. Le déménagement est validé par une loi à l'Assemblée nationale intitulée « loi spéciale sur

⁵⁸ Entretien réalisé à Bonn, le 9 mai 2007 avec Michael Deres

l'établissement d'une nouvelle capitale administrative »⁵⁹. Cependant, la Cour Suprême refuse de donner son accord à l'entreprise du président Roh Moo-Hyun, entre temps déchu, dans un arrêt rendu en octobre 2004. Celui explique que « there is no express provision in our Constitution that states « Seoul is the capital ». However, that Seoul is the capital of our nation is a continuing practice concerning the life in the national realm of our nation for a period of over six-hundred years since the Chosun Dynasty period. Such practice should be deemed to be a fundamental matter in the nation that has achieved national consensus from its uninterrupted continuance over a long period of time. »⁶⁰ Plus loin, la Cour ajoute « that Seoul is the capital of our nation is unwritten constitutional custom, and, therefore, retains its effect as constitutional law unless invalidated by establishment of a new constitutional provision ordaining a new capital through the constitutional revision procedure. »⁶¹ (KCCR, 2004) Autrement dit, même si aucun texte juridique ne vient appuyer véritablement une interdiction de déplacer la capitale, le déménagement des institutions a été refusé pour des raisons historiques ou mémorielles, placées aussi haut que des textes juridiques. Selon un article du *New York Times* de 2010, le projet a été par la suite modifié en une zone aménagée pour recevoir quelques administrations décentralisées et quelques entreprises avant de prendre finalement les traits d'un technopôle⁶².

2.2. Les processus territoriaux

2.2.1. Les créations d'Etats

La découverte de nouvelles terres en Amérique, en Afrique et en Australie par les Européens, a au fil du temps, conduit dans de nombreuses régions à construire les conditions favorables à l'éclosion de nouveaux Etats. La colonisation a consisté dans un premier lieu à implanter des points de contrôle et d'exportation, puis à définir des domaines et des frontières, d'abord entre Empires coloniaux puis à l'intérieur de ceux-ci. La création de nouveaux Etats s'est opérée à mesure que ces territoires s'affranchissaient des Empires coloniaux. Etats qu'il a fallu pourvoir en capitales.

La première capitale fondée pour les besoins d'un Etat lui-même en pleine construction a été Washington, dans les jeunes Etats-Unis d'Amérique. L'idée de créer une capitale de toutes pièces germe au cours de la décennie 1780 et se définit comme un élément de cohésion d'Etats fédérés jusque-là très indépendants les uns des autres. La capitale devait malgré tout rester un

⁵⁹ Les termes coréens ont été traduits en anglais ainsi « Special Act on the Establishment of the New Administrative Capital » par la Cour Constitutionnelle (16-2(B) KCCR 1, 2004Hun-Ma554, 566)

⁶⁰ « Il n'existe aucun texte stipulant expressément dans notre constitution que « Seoul est la capitale ». Toutefois, Seoul est la capitale de notre nation à travers une pratique continue touchant à la vie de la nation et du royaume pendant une période de plus de 600 ans depuis la dynastie Chosun. Une telle pratique devrait être considérée comme un élément fondamental de notre nation qui est parvenu à incarner le consensus national pendant une longue période ininterrompue. »

⁶¹ « Que Seoul est la capitale de notre nation, c'est écrit dans une tradition constitutionnelle non écrite, et, par conséquent, a la force d'une loi constitutionnelle à moins qu'elle soit invalisée par la mise en place d'une nouvelle ordonnance constitutionnelle stipulant une nouvelle capitale à travers une procédure de révision constitutionnelle. »

⁶² « City's Evolution Offers Lessons in Korean Politics » in *New York Times*, édition du 3 mars 2010.

espace de neutralité. Le siège du gouvernement avait changé plusieurs fois au gré des conditions militaires, imposées par la guerre avec les Britanniques, notamment entre Philadelphie et New York depuis la signature de la Déclaration d'Indépendance de 1776. En 1789, un débat a lieu sur la création d'une capitale pour la jeune Union. C'est le premier cas de déplacement du pouvoir d'un Etat décidé par voie parlementaire. Kenneth Bowling et Ulrike Gehrard font d'ailleurs un parallèle intéressant entre ce débat et celui de 1991 qui oppose les partisans de Bonn et ceux de Berlin. En tous les cas, l'idée d'une capitale « neuve » l'emporte et fait l'objet d'un consensus. Elle avait reçu les faveurs des centralistes, pour qui l'intégration des Etats américains dans un Etat unitaire passait par la création d'un siège du gouvernement identifié. Afin de rendre l'idée d'une capitale acceptable, il est décidé que celle-ci serait située sur un terrain neutre, n'appartenant à aucun Etat. D'autre part, cette localité devra rester de petite taille : « it would be just the seat of government »⁶³ (BOWLING et GEHRARD, 2000, p.36) afin de contenter les fédéralistes, réticents à l'idée d'une ville abritant un pouvoir central trop fort. L'idée d'une petite ville préservant le gouvernement démocratique des vices prétendus portés par les grandes villes (à l'image des capitales européennes) était également répandue.

Le site de la future Washington est choisi en juillet 1790 et il fait également l'objet d'un débat. Selon K. Bowling et U. Gehrard, un premier projet sur un site près de Harrisburg en Pennsylvanie échoue. George Washington propose le site, finalement choisi, de la capitale américaine, le long du Potomac, au croisement de plusieurs Etats⁶⁴. Le Maryland et la Virginie cèdent à eux deux un carré de 10 miles de côté pour la nouvelle ville. La situation de Washington apparaît alors idéale, située à égale distance entre Nord et Sud, assez enfoncée dans les terres pour ne pas craindre une attaque (à la même époque, les préfectures des départements français sont aussi choisies loin de la mer), et dans une vallée conduisant facilement vers l'Ouest.

Après les Etats-Unis, le Canada et l'Australie utiliseront le même modèle. Les points communs sont évidemment le passé britannique mais surtout un territoire de grande taille approprié par des colons d'origine majoritairement européenne et avec une organisation territoriale de type fédéral. Le choix de la situation répond aussi à des impératifs proches. Trop isolé et dans les deux cas opposant des contraintes climatiques trop dures, le centre géométrique des deux pays est refusé. Le choix se porte pour des lieux proches des centres de gravité démographiques et économiques et donc à de faibles distances des autres grandes villes et des foyers principaux de population de l'époque. Au Canada, le site d'Ottawa a été désigné en 1857 à la limite entre les parties francophone et anglophone du pays. La solution a permis d'apaiser les débats entre les partisans de Montréal et ceux de Toronto (GROULX, 1952). En Australie, le consensus s'est opéré sur un site situé entre deux concurrentes qu'étaient Sydney et Melbourne. Autre point commun entre Etats-Unis, Canada et Australie est le statut particulier donné à la

⁶³ « Il devrait juste être le siège du gouvernement. »

⁶⁴ Le site de Washington se trouvait en fait à une dizaine de miles au nord de la résidence de George Washington lui-même. L'anecdote est savoureuse lorsqu'on se rappelle qu'en 1949, Bonn, choisie et soutenue ardemment comme siège du gouvernement par Konrad Adenauer, premier chancelier de l'Allemagne Fédérale se trouvait également à une dizaine de kilomètres au nord de la maison natale et résidence dudit chancelier.

capitale. Les Australiens ont opté pour un « Territoire de la capitale australienne », copie conforme du District de Columbia étasunien, neutre et n'appartenant à aucun Etat fédéré, géré directement par l'Etat. La solution adoptée par le Canada est plus ambiguë. Il existe une « Commission pour la Capitale Nationale », sous l'autorité directe de l'Etat, avec une zone de juridiction définie. Cependant, cette structure ne se substitue pas aux Etats fédérés et Ottawa n'en constitue pas un à elle seule⁶⁵. La Commission, quant à elle, voit par contre son territoire déborder au Québec, s'étendant à l'agglomération, qui débord sur la rive nord de l'Ouataouais. Aux Etats-Unis comme au Canada, le statut particulier de la capitale pose des problèmes de rapport entre démocratie locale et Etat (même si celui-ci exerce un pouvoir également de nature démocratique). A Ottawa, la Commission a la mainmise sur la plupart des projets d'aménagement alors qu'aucun de ses membres n'est élu par les habitants. De même, les Washingtoniens n'ont eu le droit de vote pour un scrutin national qu'à partir de l'élection présidentielle de 1964.

2.2.2. Les unifications d'Etats

Le deuxième type de cas de villes devenues capitales après des processus territoriaux est celui de l'unification de plusieurs entités politiques existantes. Dans ce cas de figure, le choix entre des capitales déjà existantes (mais en trop grand nombre, une capitale est forcément unique) ou d'une nouvelle localisation inédite s'impose. Les Etats-Unis auraient pu aussi entrer dans cette catégorie même si les Etats fédérés n'ont pas eu d'indépendance propre entre la domination britannique et la création de l'Etat fédéral. Là, l'idée avait été de créer une capitale *ex nihilo*. Les deux autres cas que nous citerons ici sont les cas de l'Italie et plus brièvement de l'Allemagne parce qu'il fera l'objet de développements ultérieurs.

Dans les années 1860-1870, l'Italie et l'Allemagne se créent en tant qu'Etats. Dans les deux cas, une couronne se dispute un territoire, les Savoie-Piémont et les Hohenzollern. En Italie comme en Allemagne, l'unité part de régions économiquement dynamiques tels le Piémont et la Prusse, encore en marge des grandes régions industrielles mais au centre d'anciens réseaux commerciaux et de puissantes régions agricoles.

La question de la capitale en Italie se pose à mesure que s'unifient les différentes régions qui étaient jusque là indépendantes. En effet, le territoire se redéfinit, change d'identité, prend une charge symbolique et mémorielle différente alors que la hiérarchie urbaine se modifie (DJAMENT-TRAN, 2009, p.100). Peu à peu, Rome réapparaît comme une possibilité de consensus et comme objet de la prise de conscience d'un Etat couvrant toute la péninsule italienne, c'est-à-dire comprenant aussi les régions méridionales et leurs difficultés économiques. En 1861, Cavour obtient un vote favorable au choix de Rome comme capitale (DJAMENT-TRAN, 2009, p.103). Comme pour Washington à la fin du XVIII^e siècle, il s'agissait d'un débat parlementaire qui met en scène de multiples dimensions d'un problème à la fois territorial, géopolitique, idéologique et symbolique. Rome a pour elle sa centralité dans la péninsule italienne. Mais ce sont des arguments de nature symbolique ou historique qui sont finalement les plus exprimés.

⁶⁵ La ville se trouve dans l'Etat de l'Ontario, dont la capitale est Toronto. Il n'y a donc pas confusion entre capitale de l'Etat fédéré et capitale nationale. La situation est comparable à Bonn en Allemagne, qui sans district fédéral fait pleinement partie d'un Etat (*Land*), la Rhénanie du Nord-Westphalie, dont il n'est pas la capitale.

Le cas de l'unification de l'Allemagne après la bataille de la victoire Königgrätz/Sadowa (qui donne l'avantage à la Prusse sur l'Autriche) ainsi que celle sur la France (qui permet de rallier définitivement les Etats du Sud comme la Bavière au projet national prussien) relève du même type de formation et de déplacement de capitale que celui de Rome. Et autre point commun, les deux cas sont contemporains. La jeune Allemagne utilise une capitale héritée et imposée par les circonstances historiques, même si celle-ci se trouve relativement bien centrée sur le territoire (qui s'étend à l'époque sur les deux-tiers de la Pologne et sur la Lituanie actuelles) alors que l'Italie réutilise une ville au passé prestigieux. Le Saint-Empire n'a pas vécu à partir d'une ville. Dans le cas de Rome comme de Berlin, il y a donc moins création d'une capitale déjà constituée (dans les faits ou légitimée historiquement) que création de l'Etat qui doit en être digne : un raisonnement exactement inverse à celui des pays neufs. Nous reviendrons plus longuement sur le cas allemand dans le chapitre suivant.

C'est dans ce groupe que l'on replacera aussi le cas de la réunification allemande et du retour à Berlin des fonctions de capitale fédérale dans les années 1990.

2.2.3. *Les dislocations d'Etats*

Enfin, on peut assister au mouvement inverse, c'est-à-dire non plus le choix d'une capitale lorsque des Etats affirment leur unité à partir de plusieurs ensembles mais quand des Etats qui ont été disloqués et dont les éclats, devenus souverains, ont dû se trouver des capitales. Le choix s'est surtout porté sur des villes qui étaient auparavant des capitales régionales (car souvent les frontières nouvelles sont auparavant des limites régionales). C'est le cas lors de la dislocation de l'Autriche-Hongrie. A la suite du Traité de Versailles, plusieurs Etats ont vu le jour en Europe Centrale tels que la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne. Prague et Budapest, si elles n'étaient pas capitales, n'étaient pas moins des villes d'assez grande taille, dominant totalement l'armature urbaine régionale. D'ailleurs, la République Tchèque et la Hongrie font toujours aujourd'hui partie des Etats dont le taux de primatie de la capitale par rapport aux autres villes est parmi les plus hauts d'Europe. Dans les deux cas, la ville avait déjà été capitale. Prague avait dominé le Saint-Empire au XIV^e siècle et était devenue le centre de l'affirmation nationale tchèque dans les décennies précédant la Première Guerre Mondiale. Il en est un peu de même avec Budapest, ancienne capitale de la Hongrie et quasi capitale au sein d'une Autriche-Hongrie coupée en deux administrativement entre les fameux K & K (*Kaiserreich & Königreich*⁶⁶). Le cas de Varsovie est un peu différent. La ville est bien la dernière capitale de la Pologne avant sa dernière et complète partition en 1795 mais la capitale médiévale historique était Cracovie. La ville redevient capitale à la faveur de la disparition non pas d'un seul Empire mais de 3 (Allemagne, Autriche-Hongrie et Russie). De la même manière, la Finlande qui prend son indépendance en 1917 conserve Helsinki comme capitale, une ville choisie par les Russes au cours du XIX^e siècle.

Ce cas préfigure un peu de futures partitions de grands Etats, parfois considérés métaphoriquement comme des Empires. On pense tout de suite à la dislocation de l'Union

⁶⁶ « Empire et royaume » : c'est ainsi qu'est souvent désigné en allemand l'Etat formé de l'Empire d'Autriche et du Royaume de Hongrie, sous la couronne du même souverain.

Soviétique et à l'émergence de 15 nouveaux Etats et donc de 15 nouvelles capitales. Là encore, les villes choisies ne sont pas le fruit du hasard mais sont presque toutes des capitales d'anciennes régions, devenues républiques autonomes ou des formes d'Etats fédérés dont les contours sont devenus des frontières internationales. Le réseau urbain soviétique s'était souvent rapproché d'un modèle de type christallérien⁶⁷ avec donc une forte importance des lieux centraux les plus importants. Par ailleurs, dans un régime avec une économie planifiée comme celui de l'Union Soviétique, le poids des emplois dans l'administration, et donc dans les villes désignées comme chefs-lieux est très important. Ainsi, Kiev, berceau historique de la Russie et capitale d'une province relativement puissante comme l'Ukraine devient naturellement capitale. Il en est de même pour Minsk en Biélorussie. Dans un modèle transposé à des Etats plus petits, les capitales des trois Etats baltes étaient aussi des capitales des républiques soviétiques. Vilnius et Tallinn étaient capitales respectivement de la Lettonie et de l'Estonie lorsque ces deux Etats étaient indépendants⁶⁸. En Slovaquie, Bratislava est capitale d'Etat fédéré depuis 1969 à l'intérieur de la Tchécoslovaquie.

L'éclatement de la Yougoslavie suit un peu le même schéma. La capitale régionale d'avant devient la capitale de l'Etat devenu indépendant. Il en est ainsi de Ljubljana à Skopje. Le modèle est également suivi dans le sens où même si l'éclatement a été plus progressif (parce qu'aussi plus dramatique), il s'est toujours fait dans le même sens, avec un noyau de l'ancien Etat et sa capitale (ici, en l'occurrence Belgrade) qui voit se détacher des « provinces », périphériques d'abord puis de plus en plus proches.

2.2.4. Un cas particulier : les capitales dans des régions détruites, rendues inaccessibles ou dangereuses

Nous n'avons recensé qu'un seul cas de déplacement de capitale consécutif à une catastrophe naturelle qui aurait rendu l'exercice du pouvoir impossible dans ce lieu-là. Il s'agit du Belize qui déplace son pouvoir de Belize City (toujours aujourd'hui la plus grande ville du pays) pour Belmopan à la suite de la destruction totale de la ville après le passage d'un cyclone en 1961. Il semble pourtant que ce cas soit l'exception qui confirme la règle. Car il n'arrive quasiment jamais qu'une capitale perde son statut après avoir subi des destructions.

Des événements de grande ampleur ont bien été à la source de déplacements brusques du pouvoir mais dans des capitales d'entités territoriales inférieures aux Etats. On peut penser à Saint-Pierre, en Martinique, qui a perdu son statut de préfecture après l'éruption de la Montagne Pelée en 1902. Une autre éruption, au Cameroun, est à l'origine du départ de la capitale de l'Etat colonial, alors sous domination allemande, de Buéa à Douala en 1908 (BOPDA, 2003, p.72). Aux Etats-Unis, la ville de Cahaba n'est plus capitale de l'Alabama après avoir été gravement endommagée par une inondation en 1825. Le gouverneur part pour Tuscaloosa puis Montgomery en 1846. En fait, le rôle et l'activité d'une capitale peuvent se maintenir, même dans des conditions extrêmement difficiles, comme par exemple, lorsque les bâtiments officiels sont tous détruits. Lors du tremblement de terre du 12 janvier 2010 en Haïti, le fait que l'événement ait

⁶⁷ Voir à ce sujet : SHUPER, 1983, 1989, 1999 et RICHARD, 2003

⁶⁸ De la fin de la guerre civile à 1939 au nom des clauses « secrètes » du Pacte germano-soviétique.

touché la ville capitale a sans doute été un handicap dans l'organisation des secours et dans la difficile remise en place des structures politiques et économiques du pays. Cependant, le statut de la capitale n'a pas été remis en cause. Un déplacement du pouvoir royal portugais avait été évoqué après le tremblement de terre de Lisbonne en 1755 (qui avait détruit entre 80 et 90% des constructions dont les édifices abritant les institutions de l'Etat) sans aboutir. Lorsque la destruction de la ville n'a pas pour origine la nature mais des événements militaires, la réaffirmation du pouvoir est encore plus forte et tend au maintien dans la capitale dégradée. Le gouvernement polonais impose le maintien de l'Etat à Varsovie en 1945 (brûlée à 80%) et résiste à Staline qui proposait un déménagement à Cracovie. De même, Anthony Pitch évoque un cas américain en citant un extrait du *National Intelligencer* qui écrivait « With what shame and mortification would [George Washington] hear a debate in Congress about a removal of his capital »⁶⁹ après que les Britanniques aient incendié méthodiquement tous les lieux du pouvoir de la très jeune Washington en 1814 (PITCH, 2005).

Par contre, des déplacements dus à des périodes de guerre ou de crise grave ont concerné des capitales d'Etat. Ces cas sont en revanche toujours temporaires. Ainsi, en France, le pouvoir politique a quitté deux fois Paris depuis la Révolution. La première fois intervient en 1870 alors que les troupes prussiennes envahissent le Bassin Parisien. En 1940, dans des circonstances similaires, le gouvernement quitte Paris pour Bordeaux puis pour Vichy⁷⁰. Dans les deux cas, le retour à Paris du pouvoir avec le gouvernement provisoire tient presque autant du retour à une situation de paix normale, qu'à l'extrême capacité de résilience de Paris comme capitale française. Car la question de ne pas faire revenir le gouvernement à Paris en 1871 et en 1944 ne s'est jamais posée. Dans le dernier cas, le nom même de la ville de Vichy suffit désormais pour désigner et repousser un régime politique.

De même, les dirigeants polonais avaient pour quelques jours quitté Varsovie pour Lublin en 1939 avant un départ pour Londres. Benito Mussolini, alors que Rome est occupée par les Américains, a aussi installé le gouvernement de la République de Saló dans la ville du même nom où il resta de septembre 1943 à avril 1945. En revanche, lors de cette même guerre, le gouvernement et la famille royale sont restés à Londres directement attaquée durant toute la bataille d'Angleterre (qui, il est vrai, n'était pas une invasion terrestre). Staline n'a jamais quitté Moscou fin 1941 alors que le front ne se trouvait pas à plus de 30 km du Kremlin. De même, Adolf Hitler a toujours refusé de quitter Berlin en avril 1945, alors que nombre de ses proches lui conseillaient de diriger les opérations militaires depuis sa résidence de Berchtesgaden.

Un autre cas historique plus ancien illustre la capacité de certaines capitales à incarner la centralité, même après une longue période. En 1526, après la bataille de Mohacs, les Ottomans prennent possession d'une grande partie de la Hongrie, dont Budapest fait partie. Les souverains hongrois se replient sur Poszony (aujourd'hui Bratislava) et en font la capitale d'un royaume qui

⁶⁹ « avec quelle honte et quelle mortification [George Washington] entendrait-il un débat au Congrès sur le déplacement de sa capitale ? »

⁷⁰ Rappelons tout de même que lors de la période de l'Occupation, Paris n'a pas perdu toutes ses fonctions de capitale et bon nombre d'administrations centrales n'ont pas bougé pour Vichy. De même, les autorités allemandes en charge du territoire français ont toujours été situées à Paris.

correspond à environ un tiers de la surface de la Hongrie avant l'invasion. La présence turque est alors considérée comme une occupation même si les envahisseurs ont construit sur cette partie de l'Europe deux Etats (à la souveraineté, certes, limitée). Les souverains hongrois tentent même au cours du XVI^e siècle des démarches de « réunification » (MOLNAR, 1996). Finalement, ce n'est qu'en 1686, une fois Budapest reprise aux Turcs, qu'elle redevient capitale hongroise et siège de la monarchie. Cet exemple montre que le retour dans la capitale a été là aussi automatique, bien qu'à la différence des cas précédents, la période d' « exil » hors de la capitale a été beaucoup plus longue (160 ans). Le retour permanent à la localisation initiale du pouvoir politique nécessite à chaque fois, un deuxième déplacement, un retour après l'aller dans des conditions tragiques. Ces retours pourraient former en soi une catégorie ou rejoindre celle des « unifications d'Etat » proposée plus haut⁷¹. Ces derniers exemples montrent que les capitales forment en général des systèmes très résilients, car faisant partie intégrante de l'Etat-nation qui les a construites.

3. Typologie et discussion des déplacements de capitale

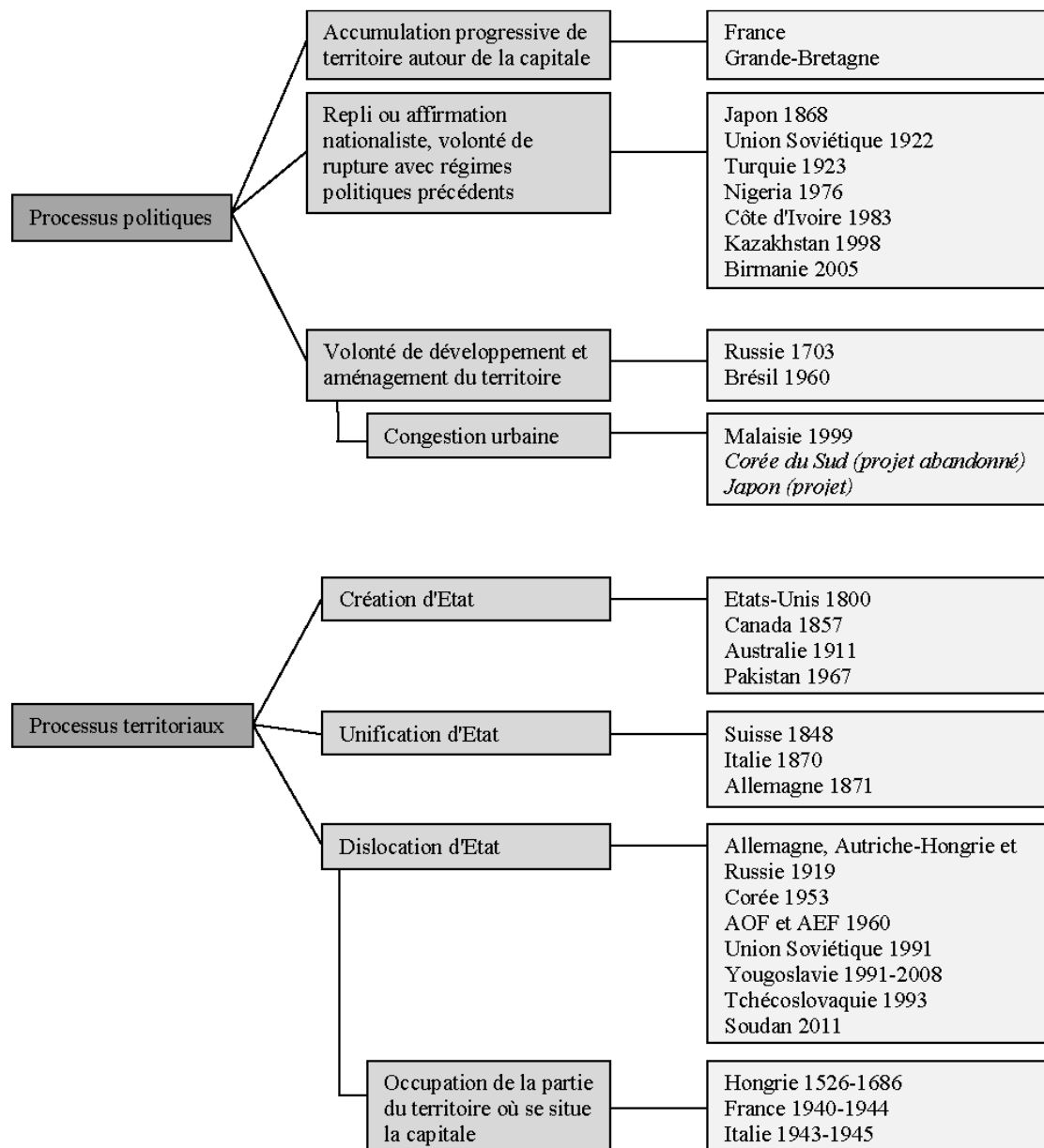
3.1. Processus politiques et processus territoriaux

Ce qui distingue les changements de capitale entre eux, ce sont avant tout les circonstances dans lesquelles ils interviennent (figure 10).

La lecture de ce schéma, au regard des cas recensés dans cette étude, montre que ce sont les contraintes territoriales et politiques qui sont les plus répandues. Le nombre de capitales nées de la dislocation d'Etats est à mettre en relation avec la tendance lourde de la deuxième moitié du XX^e siècle de voir le nombre d'Etats augmenter considérablement avec la décolonisation (années 1950 et 1960) et l'éclatement d'anciennes fédérations socialistes (années 1990). Cette augmentation du nombre d'Etats s'accompagne inexorablement de celle du nombre de capitales. Surtout, tous les cas liés au territoire soulignent encore une fois que la formation de chefs-lieux est bien liée à la formation territoriale de l'Etat. Les cas de rupture politique ou de mise en place de politiques, à l'origine de déplacements de capitales, soulignent le lien indéfectible qu'à la capitale, non pas seulement avec le territoire, mais avec la politique elle-même conduite par l'Etat. Dans les deux cas, la capitale a une charge identitaire très forte, à laquelle l'Etat fait référence, qu'il s'agisse d'une approche territoriale ou d'une approche politique. A l'inverse, le déplacement de la capitale pour des raisons proprement urbaines est encore rare.

⁷¹ Un dernier exemple particulier peut être évoqué, celui de la capitale déplacée dans l'Empire colonial en cas d'invasion du territoire « métropolitain », qui devient donc contrôlé à distance. Cela a été le cas pour le Portugal durant les guerres napoléoniennes, quand le pouvoir royal s'est déplacé de Lisbonne à Rio de Janeiro. La France de 1940 aurait pu connaître une situation similaire si l'initiative du *Massilia* avait fonctionné ainsi que le projet d'établir le gouvernement à Alger.

Figure 10 – Typologie des déplacements de capitale



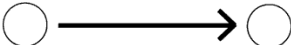
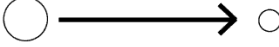
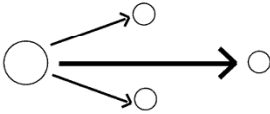
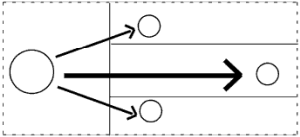

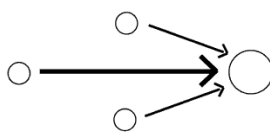
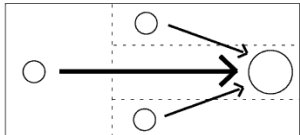
La Malaisie forme le seul cas d'un Etat qui, parmi les exemples présentés dans ce chapitre, soit parvenu à déplacer sa capitale avec un projet de décongestion d'une métropole. Les autres cas sont dictés par des circonstances tragiques et une réaction dans l'urgence, souvent provisoire (4 ans pour Vichy, 20 ans pour Tuscaloosa en Alabama), comme si, à la différence de n'importe quelle autre fonction, le gouvernement d'un Etat avait besoin d'un appareil politique ou de circonstances touchant à l'existence même du territoire de l'Etat pour être déplacé.

3.2. D'autres lectures de la typologie

3.2.1. Niveau intra-urbain et fonctionnement quotidien du pouvoir

En premier lieu, le changement de capitale a presque toujours pour conséquence l'adaptation de l'appareil de l'Etat a une ville de destination est différente de la ville de départ, d'où une nécessité d'adaptation (tableau 3). Le plus souvent, les déplacements de capitale s'opèrent vers des villes plus petites. Mais surtout, le passage a lieu dans des conditions toujours bien différentes. Les grandes villes deviennent capitale dans les cas d'unification d'Etats alors que les petites accueillent le statut de chef-lieu plutôt à l'occasion de mouvements politiques brutaux ou de dislocations d'Empires.

Tableau 3 – Déplacements de capitales et taille démographique

	Types de déplacements	Sous-catégorie de déplacements dûs à des processus politiques	Sous-catégorie de déplacements dûs à des processus territoriaux
Type 1: Déplacement de capitale entre deux villes de taille équivalente (cas très rare)			
Type 2: Déplacement de capitale d'une grande ville vers une petite	Type 2 : Déplacement de capitale simple ou création de capitale  Exemple : Etats-Unis (1790), Turquie (1923)	Type 2a : Déplacement de capitale avec décentralisation  Exemple : Projets du Japon et de la Corée du Sud	Type 2b : Déplacement de capitale avec dislocation du territoire  Exemple : Autriche-Hongrie (1919) et Allemagne (1949)
Type 3: Déplacement de capitale d'une petite ville vers une grande	Type 3 : Déplacement de capitale simple  Cas très rare	Type 3a : Déplacement de capitale avec centralisation  Exemple : Russie (1922)	Type 3b : Déplacement de capitale avec unification du territoire  Exemple : Rome (1860-1870) et Allemagne (1990-1999)

Une dernière dimension de la résilience des villes-capitales tient dans le fonctionnement quotidien de l'administration du pays. La pratique quotidienne du pouvoir, en particulier dans les Etats à régime démocratique et parlementaire implique une multiplication d'interactions entre des institutions. Le conseil des ministres par exemple, qui rassemble chaque semaine tous les membres d'un gouvernement, est le type même de ces occasions d'interactions. C'est ce qui rend alors notamment presque impossible l'établissement de ministères hors de la capitale. D'ailleurs, si les déplacements des chefs d'Etat et des ministres se multiplient, il est extrêmement rare que ces personnalités quittent la capitale plus de 4 jours de suite. Si on décline le fonctionnement du quotidien d'un gouvernement et d'un parlement, on trouve alors un grand nombre d'interactions récurrentes et nécessaires. Il en est des rencontres interministérielles, des rapports entre le gouvernement et le parlement, des conférences de presse pour la communication sur l'action de

l'Etat, des rapports entre le pouvoir et les ONG, les lobbys ou de tous les grands acteurs de la vie économique et culturelle du pays ou encore, dans le champ de la politique elle-même, le rapport entre les centrales des partis et les élus. Leur nécessité, leur fréquence ou leur récurrence, leur spontanéité parfois sont autant d'éléments qui requièrent plus ou moins la présence des acteurs intéressés dans la capitale. La proximité est aussi fréquente entre institutions militaires et lieux du pouvoir dans des Etats non démocratiques.

Ces rencontres perpétuelles entre les agents de la vie politique au sens large produisent de l'espace. On peut aussi ajouter aux proximités liées de la récurrence des liens entre acteurs, celles qui sont issues des proximités par la distance, celles qui facilitent les rencontres fortuites, ou qui augmentent la probabilité de se trouver ensemble dans des lieux tiers. Ces doubles proximités (sociales et spatiales) forment des configurations qui rendent la géographie interne des capitales unique. Ce qui est original lorsqu'un déplacement de capitale intervient, c'est que ces configurations sont totalement modifiées, bouleversées par la topographie de la nouvelle ville. A la marge, elles le sont parce que le déplacement du statut de capitale ne signifie pas forcément déplacement de l'ensemble des acteurs qui formaient la communauté des travailleurs de la capitale. Ainsi, certains peuvent sortir du système de proximité quotidien. D'autres peuvent y entrer. Surtout, pour ceux qui se déplacent, toutes les logiques de localisation et donc de proximités, de densités, de concentrations sont réinterrogées. Par exemple, si deux institutions, l'une politique, l'autre médiatique, se déplacent en même temps et gardent le même niveau de relations, la disponibilité en bureaux, le prix de l'immobilier, les choix politiques peuvent allonger les distances, réduire les proximités spatiales, et donc, peut-être altérer le fonctionnement des réseaux interpersonnels.

L'Etat a sa part dans la nouvelle géographie des capitales. Nous l'avons vu, la fonction de capitale n'est pas une fonction comme les autres, avec des dimensions symboliques et politiques très importantes. Donc, les logiques de localisation valant pour les autres fonctions ne sont pas transposables telles quelles. Dans des capitales créées de toutes pièces, comme au Kazakhstan par exemple, l'Etat s'est chargé d'installer les palais présidentiel et du gouvernement à chaque extrémité d'un axe central et a installé les fonctions qui lui semblaient les plus importantes le long. Mécaniquement, ce sont donc les proximités politiques (et sociales ?) qui ont suscité l'établissement de proximités spatiales. A l'inverse, prenons un autre exemple, celui de Putrajaya en Malaisie. Nous avons vu que toutes les institutions liées à la capitale n'avaient pas déménagé. On peut se poser la question du devenir de ces proximités spatiales disparues pour les proximités sociales, ou encore se demander si le pouvoir ne s'est pas un peu isolé. En Birmanie, la dictature a opéré ce déplacement à dessein. Il s'agissait d'établir une sorte de cordon sanitaire entre des activités du pouvoir volontairement inaccessibles et tous ceux (dans la population) qui auraient pu d'une manière ou une autre faire fléchir le régime.

Le déplacement d'une capitale implique aussi des temporalités. On peut imaginer que, selon les circonstances, la recomposition des proximités spatiales peut prendre un peu de temps. Nous en faisons l'hypothèse parce que le déplacement du pouvoir ne s'inscrit pas forcément dans les mêmes rythmes selon les institutions. Tout le monde n'est pas en capacité de déménager en

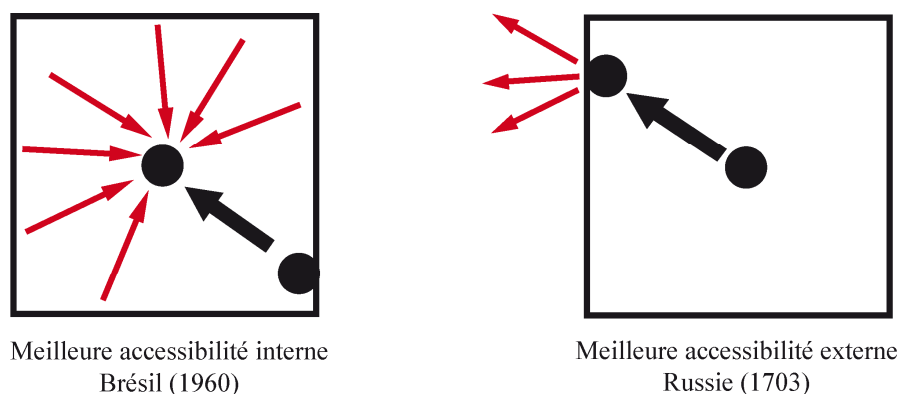
même temps surtout si le déplacement est assez soudain et qu'il se manifeste une certaine inertie. Mieux, on peut aussi imaginer le cas où dans la capitale déplacée, les différents acteurs du pouvoir s'installent dans des lieux provisoires, avant de recevoir un emplacement définitif, auquel on aura eu le temps de réfléchir, de construire afin de lui donner sa dimension symbolique. Dans le même temps, certains qui avaient prévu de rester dans l'ancienne capitale peuvent, une fois le pouvoir durablement établi, se rendre compte que le mode de fonctionnement à distance est impossible sur le long terme, que les proximités sociales nécessitent, à des fins d'efficacité, des proximités spatiales. Cela peut être à l'origine de déplacements tardifs. Le caractère provisoire de certains emplacements comme des ajustements postérieurs à la mise en route du travail dans la nouvelle capitale font partie d'un temps de latence avant un autre moment de stabilité. Il est comparable à celui précédant la décision du déplacement, qui peut donc être qualifié de résilience.

3.2.2. Une constante : l'équilibre entre les dimensions internes et externes du déplacement

Une autre grille de lecture peut se superposer à la question de la taille de la capitale. Il s'agit des implications de la position de la capitale par rapport aux environnements intérieurs et extérieurs du pays. En effet, il serait totalement fallacieux de considérer le déplacement de la capitale comme une question strictement intérieure. L'environnement extérieur, la position et la porosité des frontières, les rapports diplomatiques et économiques avec les autres Etats interviennent également dans les décisions prises quant à la géographie du pouvoir. Cela ne se passe nullement directement mais par l'intermédiaire des représentations des décideurs.

On peut prendre deux exemples classés plus haut dans une même catégorie, celle des déplacements de type politiques motivés par des considérations propres à l'aménagement du territoire à savoir le déplacement Moscou-Saint-Petersbourg de 1703 et le déplacement Rio-Brasilia de 1960 (figure 11).

Figure 11 – Accessibilité et déplacement de la capitale au Brésil et en Russie



En Russie, Pierre le Grand cherche volontairement un site sur la Baltique afin de faciliter les échanges commerciaux avec l' « Occident » et les transferts technologiques afin d'intégrer son territoire dans l'ensemble géopolitique européen. Ce déplacement s'opère même s'il installe le siège du pouvoir en un lieu de moins accessible depuis l'ensemble des régions intérieures que ne

l'était Moscou. A l'inverse, Brasilia est sciemment construite à l'intérieur des terres pour bien marquer une rupture avec les échanges extérieurs, signes des anciennes formations territoriales coloniales. Ici, c'est avant tout une accessibilité interne qui est recherchée.

3.2.3. Une complication du système : la distinction Etat-Empire

Dans le domaine des déplacements de capitale, un aspect complique quelque peu les typologies. Il s'agit notamment de la distinction entre Etats et Empires. Nous étions partis d'un corpus formé de l'ensemble des Etats souverains existants ou ayant existé depuis 4 ou 5 siècles. Or, plusieurs fois, nous nous sommes heurtés à la coexistence de formes territoriales de nature différente comme dans le cas des anciennes colonies comme l'Inde dans l'Empire britannique ou dans des formes étatiques non souveraines car incluses dans un autre système étatique comme la Kazakhstan à l'intérieur de l'URSS. Dans ces cas-là, nous avons toujours choisi d'écarter tous les territoires non pleinement souverains.

Cependant, une réflexion sur la distinction entre capitale d'Etat et capitale d'Empire nous semble indispensable ainsi qu'une discussion sur le rôle de cette différence de nature entre entités territoriales sur la géographie du pouvoir.

Des dictionnaires de géographie présentent notamment l'Empire comme « une forme étatique non démocratique » associée à un « empereur » (BRUNET, FERRAS et THERY, 1993, p.183). Cependant, par bien des aspects, l'Empire n'est pas assimilable si facilement à un Etat, à une forme d'Etat ou encore moins à un régime politique. La distinction est évidemment plus compliquée puisque des Etats avec un régime démocratique comme la France ou la Grande-Bretagne ont constitué au XIX^e siècle des empires avec leurs réseaux de colonies. De même, Jacques Lévy, dans l'entrée « Empire » du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, explique que l'Empire est une « forme d'Etat installé dans un espace de la guerre et dont la stabilité est fondée sur le contrôle plus que sur l'adhésion d'une communauté de sujets ou de citoyens » (LEVY et LUSSAULT, 2003, p.306-307). L'Empire apparaît donc bien comme une forme étatique particulière. Mais celle-ci s'oppose d'emblée au projet d'un « Etat-nation » dont la capitale est aussi une des composantes. C'est du moins l'idée qu'Yves-Charles Zarka développe après avoir rappelé cette contradiction formulée dès le début du XIX^e siècle par Benjamin Constant.

L'idée de souveraineté se développe à l'époque moderne et devient un élément fondateur de l'affirmation de l'Etat westphalien. Elle s'accompagne d'un monopole du pouvoir politique ou d'autres types de pouvoir, notamment religieux, dans la conduite d'un territoire et de son administration. Cependant, le schéma se complique lorsque des formes territoriales proches de la forme étatique se constituent alors que la souveraineté est toujours exercée par une entité de niveau supérieur. Comme l'explique Yves-Charles Zarka pour une période postérieure au développement de l'Etat moderne, « l'Empire implique l'extension de la domination d'un peuple, d'une nation, d'une dynastie, voire d'un homme, sur plusieurs autres peuples ou nations » (ZARKA, 2006, p.217). En cela, l'Empire n'est pas simplement un Etat très puissant mais une nation étendue à un territoire qui la dépasse de beaucoup. La construction d'un projet national est conjointe à l'appropriation de toujours plus d'espaces. Mécaniquement, la capitale de cet Empire

gagne aussi toujours plus en importance, en pouvoir et en symboles. Dans notre étude, il ne nous faut pas confondre Empire et impérialisme. Cette dernière notion n'entraîne pas forcément une extension de la souveraineté mais, comme dans lorsque l'on parle d' « impérialisme » américain, elle entraîne l'exportation de modèles démocratiques, économiques et culturels sans l'accord préalable des destinataires. L'impérialisme implique un accroissement de l'influence mais pas de la souveraineté en tant que telle, et ce, même si l'influence et la menace peuvent être grande comme dans le cas des Etats du bloc communiste d'Europe de l'Est par rapport à l'URSS. L'idée d'un Empire comme un Etat qui étend sa souveraineté en-dehors du cadre territorial de l' « Etat-nation » a notamment été développée par Hannah Arendt qui pense surtout aux totalitarismes du III^e Reich et de l'Union Soviétique. Elle interdit que des Etats puissent se construire à l'intérieur même des Empires. En effet, on pourrait aussi considérer l'Empire comme un espace sur lequel s'étend une souveraineté, mais qui, à la différence de l'Etat n'est pas complète ou du moins imparfaite, puisqu'à l'intérieur peuvent se développer des mouvements autonomistes et séparatistes.

Ces éléments ont une influence sur la géographie du pouvoir et donc sur le chef-lieu. Dans un Empire, la capitale « impériale » n'est pas que le centre du pouvoir de l'Etat-nation mais aussi celui de tous les espaces couverts par une administration centrale. Cependant, lorsque des Etats sans souveraineté, à l'intérieur des Empires, se créent des frontières, des symboles nationaux ainsi que des capitales, on peut assister à la coexistence de deux chefs-lieux. Celui du pouvoir politique et militaire et celui de l'espace à laquelle on rattache son identité. Les capitales créées dans le cadre de la dislocation d'Etats (d'Empires bien souvent) ne posent pas question parce que leur légitimité précède la souveraineté du nouveau territoire indépendant. De même, dans le cas inverse, celui de l'unification de plusieurs Etats, la capitale choisie peut passer du statut de capitale nationale à celui de capitale impériale. Par exemple, lors des changements de frontières consécutifs à la Seconde Guerre Mondiale, les capitales des Etats baltes indépendants jusqu'en 1939 ont perdu leur pouvoir au profit de Moscou. Le raisonnement ne vaut par contre pas pour l'unité de l'Italie (qui ne cherche à se refonder comme Empire que sous Mussolini).

Egalement, les logiques de localisation d'une « capitale » régionale dans des logiques impériales peuvent être en contradiction avec des logiques nationales. C'est particulièrement le cas dans d'anciennes colonies, où les liens avec la métropole étaient privilégiés. Lorsque c'est un projet national qui a été mis en avant, après une indépendance, des déplacements vers l'intérieur ont pu avoir lieu comme ce fut le cas au Brésil, au Pakistan, en Côte d'Ivoire, au Nigéria ou encore en Tanzanie.

4. Conclusion : déplacement de la capitale, jeux d'échelles et implications territoriales

Le déplacement d'une capitale n'est pas une figure particulière d'un mouvement de rapports de force entre villes et n'est comparable avec aucune forme de transfert urbain. Déplacer sa capitale ne signifie pas la même chose que déplacer la filiale d'un supermarché. Il s'agit bien

de déménager l'appareil d'Etat avec toute sa charge symbolique. Les mouvements de frontières, la création et l'unification d'Etats comme la dislocation de grands Empires coloniaux et territoriaux ont permis de rebattre toutes les cartes des capitales à travers le monde. Le choix d'une capitale fait partie de l'assise territoriale de l'Etat et de l'image qu'il veut se donner, vis-à-vis de sa propre population, comme vis-à-vis du monde. Les processus de mondialisation de l'économie n'ont pas eu pour conséquence une disparition de la charge symbolique de la localisation dans l'espace d'une capitale. Face aux tenants d'une géographie économique décrivant l'affranchissement progressif des frontières nationales dans l'aménagement et le développement des espaces, ceux qui plaident pour un retour de l'Etat pourront arguer que le nombre de déplacements de capitales n'a pas diminué ces dernières décennies et semble même s'accélérer. La disparition de l'URSS a donné 15 capitales d'Etat en 1991, celle de la Yougoslavie 6, celle de la Tchécoslovaquie, la petite Bratislava. Le Kazakhstan et l'Allemagne déplacent leurs sièges de gouvernement dans les années 1990. La Birmanie fait de même en 2005. Les projets coréens et japonais de déplacement ont été longtemps en discussion même s'ils n'ont pas abouti comme en Malaisie. Podgorica et Pristina deviennent capitales d'Etat respectivement en 2006 et 2008. La même année, en 2008, l'invasion de la Géorgie par les troupes russes conduit à l'émergence de deux capitales (Soukhoumi et Tskhinvali) dans deux Etats dont la souveraineté est très controversée (Abkhazie et Ossétie du Sud). Enfin, le referendum sur l'auto-détermination du Sud-Soudan a pour conséquence la création en 2011 d'une de ces capitales récentes.

Le déplacement des capitales n'est pas non plus qu'une question de politique intérieure. Elle fait intervenir systématiquement des intérêts, des perspectives, des représentations qui font entrer les autres Etats dans la réflexion. Si la capitale fait partie de l'identité d'un Etat, celle-ci se construit aussi en fonction des rapports entretenus avec d'autres, qu'ils soient voisins ou prennent la forme d'une puissance lointaine, métropole ou Etat impérialiste. A l'inverse, le déplacement de la capitale a aussi une grande importance dans les rapports entre régions ou Etats fédérés avec l'Etat central. Il peut être l'occasion d'une centralisation renforcée ou au contraire d'une décentralisation organisée. Enfin, le déplacement a des implications intra-urbaines évidentes.

Conclusion de la première partie

Les capitales forment un groupe de villes dont le seul point commun est un rapport unique et particulier avec l'Etat. Ce rapport est porté par une véritable fonction urbaine, de gouvernement d'un pays, de son administration et aussi, et peut-être avant tout, de représentation du pouvoir de l'Etat vis-à-vis de ceux qui se trouvent sur son territoire comme envers l'extérieur. Cette fonction est indépendante de la taille de la ville, et de son importance dans les circuits économiques et les réseaux urbains quelle que soit l'échelle considérée mais elle génère aussi une activité de type économique, des emplois, et des secteurs induits. Les capitales renferment donc des particularités quant à leurs structures et leurs choix en termes d'aménagement répondent moins à des logiques classiques d'économie régionale qu'à leur aspiration à apparaître comme métonymie, comme concentré de leur propre territoire.

Les déplacements des capitales forment des événements majeurs dans la construction d'un espace national. Ils ont beaucoup tendance à intervenir lors de recompositions territoriales. Le cas le plus fréquent étant le transfert de souveraineté après des phénomènes de dislocations ou fusions d'Etats. En parcourant ces exemples, on s'aperçoit que nombre d'entre eux sont très récents. Ils vont à l'encontre de l'idée répandue que le niveau étatique perdrait de l'influence dans un contexte de mondialisation. En effet, les efforts et les moyens importants investis dans le déplacement du siège du pouvoir montre bien l'importance que garde la capitale. Et cela vaut

aussi bien pour des lubies de dictateurs que pour des projets d'aménagement concertés dans des Etats démocratiques comme au Japon ou en Malaisie.

Nous avons jusque-là volontairement écarté le plus possible le cas allemand. Celui-ci est intéressant à de nombreux titres comme nous l'avons présenté dans l'introduction générale. Dans le cas du déplacement du pouvoir de Bonn à Berlin en 1999 comme dans la géographie du pouvoir plus ancienne de l'Allemagne, les dimensions territoriales et politiques sont profondément imbriquées. Dans la mesure où Berlin est *de jure* la capitale à partir de la réunification, la décision de déplacer le *siège des institutions* constitue-t-elle par exemple, comme dans la typologie présentée à la fin du chapitre 2, un déplacement de nature politique ou de nature territoriale ?

Partie 2

De Bonn à Berlin : l'Allemagne déplace (encore) sa capitale

La réflexion théorique des deux chapitres précédents s'est concentrée sur la recherche d'un appareil conceptuel permettant à la fois de former des catégories de capitales, avec une attention particulière à leur déplacement, parce que celui-ci est symptomatique des problématiques spatiales inhérentes à la géographie politique d'un Etat. La complexité du phénomène vient du fait que l'on cherche à ranger sous des mêmes termes, dans des mêmes cases, des lieux extrêmement différents les uns des autres. Cependant, à l'échelle de l'Etat, les configurations sont finalement relativement simples, et en particulier parce qu'il n'y a qu'un territoire et qu'une capitale. La difficulté provient de leur comparaison, non des schémas individuels.

Les Etats créés *ex nihilo* ou par accréation successive de territoires développent des systèmes extrêmement stables de fonctionnement de leur capitale. La localisation de celle-ci s'opère relativement tôt dans le processus de construction du territoire et reste souvent la même sur le long terme. Elle se maintient comme centre des réseaux économiques et culturels, qui à leur tour, conforte la centralité politique. Les capitales deviennent donc dans ces cas-là, des systèmes extrêmement résilients. De même, nous avons remarqué qu'aucune capitale n'avait été déplacée suite à des catastrophes aussi effroyables soient-elles. Ni Port-au-Prince après le séisme du 12 janvier 2010, ni Varsovie en 1945, n'ont été « assez » détruites pour voir leur statut modifié. Aucune guerre ni aucune crise politique n'a fait perdre le pouvoir à Paris ou à Londres plus de 15 ans en l'espace d'un millénaire.

Dans les cas de capitales nées d'unions ou de dislocations d'Empires, la translation du pouvoir est plus hiérarchique que spatiale. Les Etats disloqués avaient en général une forme territoriale, des frontières et une capitale (même régionale) bien définis. Quant aux unifications, le processus inverse, il s'effectue en faveur d'une capitale avec une portée symbolique très importante ou vers un lieu au moins capable d'incarner une forme de consensus national. Lorsque les capitales se déplacent sans mutation de la morphologie générale du territoire, le choix d'une localisation censée incarner une identité nationale ou au moins un message politique est récurrent. Au fond, les choix de capitales sont dans la majorité des cas des actes fondateurs. Cela explique sans doute pourquoi les tentatives japonaise et sud-coréenne de déplacer un pouvoir en réponse à de simples problèmes d'aménagement du territoire n'ont pas abouti. En tous les cas, ce

phénomène montre que pris individuellement, le rapport de chaque Etat avec sa capitale peut se résumer à quelques logiques simples que peuvent être l'extension ou la rétraction de la souveraineté nationale, l'interaction entre logiques d'Etats et logiques d'Empires, les rapports centre-périphérie, le projet politique national lié aux représentations portées aux différentes parties du territoire. Chaque déplacement ne fait pas intervenir plus d'une ou deux de ces figures élémentaires.

L'Allemagne fait exception dans la mesure où il renferme une grande complexité dans le rapport entre politique et territoire. Et surtout, dans les années 1990, l'Allemagne a déplacé sa capitale d'Etat pour la deuxième fois en 50 ans et pour la troisième, si on compte le transfert du siège de la souveraineté nationale à Berlin en 1870. C'est par ce point de vue qu'il nous semble pertinent d'introduire le débat entre Bonn et Berlin, et l'examen de ce transfert.

A la différence de la plupart des Etats, l'Allemagne cumule la plupart des éléments évoqués plus haut. Ce pays présente des configurations dans l'histoire extrêmement complexes entre sa capitale et son territoire. Son organisation spatiale est héritée d'époques bien plus anciennes et se caractérise par une certaine dispersion spatiale des appuis politiques, économiques et culturels. Selon Claude Raffestin, le géographe allemand Friedrich Ratzel avait pris le contrepied de la phrase de Metternich sur l'Italie, en opposant que « des Etats comme l'Allemagne sont bien plus des concepts politiques que géographiques » (RATZEL, 1897 ; RAFFESTIN, 1995, p.74). Pour Ratzel, à l'inverse, l'Allemagne⁷² était une entité politique avant d'être territoriale. Et en effet, à l'échelle des mille ans de recompositions du Saint Empire Romain Germanique, puis des mutations politiques des XIX^e et XX^e siècles, la réunification récente des deux Allemagnes apparaîtrait presque comme un épiphénomène. Il en est de même pour les changements de capitales, aussi fréquents que les mouvements de frontières. A tel point qu'en remontant sur le dernier millénaire, il est parfois très malaisé de trouver pour des siècles entiers, une localité ayant abrité pendant plus de deux générations le pouvoir sur l'espace germanique. Même après la généralisation en Europe de l'Etat de type westphalien, la forme et la localisation de la capitale est restée très floue et mouvante. Vienne, Francfort, Berlin et Bonn ont joué, parfois en même temps des rôles de commandement de premier plan mais qui pouvaient s'opposer institutionnellement à des centres de pouvoirs secondaires comme Munich, Prague ou Dresde mais qui se définissaient comme souverains et dont les territoires étaient étendus.

L'Allemagne d'aujourd'hui, celle qui s'est réunifiée en 1990, porte un territoire et une capitale qui sont les héritiers de rapports compliqués entre un Empire aux frontières floues et des Etats intérieurs devenus des régions aux pouvoirs importants. Ils sont aussi le résultat de très brusques changements historiques et géographiques imposés de l'intérieur (l'unification en 1871, le nazisme, la réunification) ou de l'extérieur (la déroute à l'époque napoléonienne, les traités de Versailles et de Potsdam). Cette profonde instabilité dans la structure et la forme du territoire, et donc de son centre politique, a conduit à l'impossibilité d'une capitale de s'affirmer durablement, de ne pas être vulnérable aux épreuves que traverse tout Etat. Le dialogue constant entre échelles

⁷² Claude Raffestin, expliquant la pensée de Ratzel, utilise bien ce terme d' « Allemagne » pour les « espaces germaniques ».

n'échappe donc pas à la capitale allemande. Au moment de la réunification, la question allemande et la question de la capitale reviennent sur le devant de la scène et donne l'occasion de débattre de l'identité du pays et du destin que l'on veut lui donner.

Le débat de 1991, conduisant à un vote parlementaire en faveur d'un déplacement du pouvoir à Berlin a donné l'occasion de remobiliser toutes ces logiques. Son analyse permet de donner les informations nécessaires pour comprendre aussi les problèmes liés à la géographie politique de l'Allemagne à toutes les échelles : urbaine, parce que le déplacement de la capitale concerne la répartition des fonctions dans et entre les villes, régionale avec la spécificité du fédéralisme, nationale avec le défi d'une identité collective en pleine mutation (moins d'un an après la réunification) et internationale par l'image, voire le message, envoyé à l'extérieur par ce déplacement.

Dans un deuxième temps, une fois la décision en faveur de Berlin prise, cet équilibre entre territoire et capitale s'est transformé en une forme très originale de géographie de l'administration fédérale allemande. En effet, la décision de 1991 s'accompagne de mesures de compensation vis-à-vis de Bonn qui garde un grand nombre d'institutions et 6 ministères quasi-complets et vis-à-vis des nouveaux *Länder* qui reçoivent les sièges d'administrations décentralisées. L'Etat fait donc preuve de consensus en ménageant les différents partis mais ces décisions ne vont d'emblée ni dans le sens du moindre coût, ni de l'efficacité dans la gestion du pays. Le fonctionnement polycentrique de l'administration a des conséquences quotidiennes pour ceux qui pratiquent une forme de capitale sise sur plusieurs sièges. Cela a aussi des conséquences très intéressantes à observer sur les fonctions économiques connexes à la fonction de capitale mais non régies par l'Etat, et dont les logiques de localisation sont donc plus libres.

Le chapitre 3 aura pour objet un parcours systématique du rapport entre territoire allemand et sa capitale en particulier depuis 1871. Le chapitre 4 reviendra sur le débat parlementaire de 1991 conduisant au choix de Berlin comme siège du gouvernement fédéral et du parlement. Enfin, le chapitre 5 abordera la question des conditions du déménagement et de la nouvelle répartition des fonctions de capitale dans l'Allemagne des années 2000.

« La guerre éclata, la victoire hésita et se décida; la ville natale de Hanno Buddenbrook, qui avait eu la sagesse de se ranger aux côtés de la Prusse, ne regardait pas sans satisfaction la riche cité de Francfort, contrainte de payer sa foi en l'Autriche de la perte de ses libertés. »

Thomas Mann, *Les Buddenbrook*

« Regardez-moi donc ! claironnait la capitale allemande, fanfaronne jusqu'à son désespoir. Je suis Babel, la Pécheresse, la ville monstrueuse entre toutes les villes. »

Klaus Mann, *Le Tournant*

Chapitre 3 - Capitale et construction territoriale en Allemagne

Le roman de Thomas Mann *Les Buddenbrook* raconte la longue déchéance d'une puissante famille de commerçants entre les années 1830 et 1880. L'œuvre décrit avec une très grande précision les méandres d'une société urbaine, les lentes concurrences entre les clans et les mœurs de la bourgeoisie du XIX^e siècle en Allemagne du Nord. En filigrane, tout au long du roman, la chute de l'influence de la famille Buddenbrook accompagne celle de la ville dans laquelle ils habitent, Lübeck. Dans la première partie de l'œuvre, la cité est encore souveraine, refusant de se fondre dans l'union douanière (la *Zollverein*⁷³). Et peu à peu, la ville perd de son autonomie, avant de s'allier à la Prusse et de se fondre dans l'Allemagne. Ce qui signifie à terme de passer sous la coupe de Berlin. La guerre brièvement citée par Thomas Mann, à laquelle les habitants de Lübeck ont pris part, est celle entreprise par Otto von Bismarck dans les années 1860 pour successivement soutenir des populations allemandes du Danemark et ramener le Schleswig-Holstein dans le giron prussien puis pour affirmer son autorité face aux Autrichiens. Ce projet, comme le suggère la citation, contribue à exclure à jamais Francfort du rôle de capitale tout comme l'Autriche affaiblie du projet d'unification allemande. Et mécaniquement, c'est aussi le

⁷³ Pour les termes allemands utilisés dans le texte, nous utiliserons le genre du terme français correspondant, et ce, par souci de fluidité et pour éviter une traduction maladroite du genre neutre. À l'inverse, pour les titres de journaux ou d'ouvrages, le genre allemand sera conservé en langue française.

moment où Berlin devient un lieu de pouvoir absolument incontournable, et en particulier sur toutes les autres villes allemandes, même celles qui depuis des siècles affirmaient une autonomie politique et économique face à un pouvoir central inconsistent. Au même titre que l'histoire tourmentée de ses frontières et la prégnance du fédéralisme, le rapport de l'Allemagne à sa ou ses capitales est indissociable de sa construction en tant qu'Etat et en tant que territoire. Surtout, en ce qui concerne les lieux du pouvoir, il faut retenir et insister sur cette constante historique d'un équilibre entre différentes régions, sur l'instabilité de la géographie politique et sur la méfiance héritée vis-à-vis d'une centralisation politique dans le pays.

La définition de la capitale en Allemagne présente un grand nombre de subtilités. Nous en avons fait l'expérience dès le premier jour d'un séjour de terrain à l'Université de Bonn en 2008. Lors d'un entretien avec un professeur de science politique, celui-ci nous a reproché d'avoir employé l'expression « *Hauptstadt Bonn* » opposant que Bonn « n'avait jamais été la capitale de l'Allemagne mais seulement le siège de ses institutions ». C'est donc la recherche de cette nuance entre « capitale » (*Hauptstadt*) et « siège des institutions » (*Sitz der Institutionen*), entre un pouvoir *de jure* et un pouvoir *de facto*, qui rend si intéressante cette problématique dans ce pays.

L'analyse retiendra ici seulement les périodes postérieures à l'accession de Berlin au statut de capitale de l'Allemagne unifiée, possible à partir de la victoire de Königgrätz/Sadowa en 1866 et effective en 1871. La date marque le passage de l'Allemagne sous la forme d'un véritable Etat et une organisation politique centrée autour d'une ville qui prend pleinement la forme d'une capitale moderne et incontestée. Or, tout au long du XX^e siècle, la question de la capitale a été régulièrement relancée. La réunification ne fait que remettre sur le devant de la scène la « question de la capitale » (*Hauptstadtfrage*), pendant urbain de la question du territoire allemand (*Deutschlandfrage*).

1. La capitale dans l'histoire allemande

1.1. Berlin s'impose comme première capitale pérenne de l'espace allemand

Pourquoi Berlin en 1871 devient une capitale, qui à la différence de tous les sièges du pouvoir qui se sont succédés avant elle en Allemagne, et peut s'affirmer comme un centre définitif du pouvoir de l'Etat ? La réponse se trouve dans l'importance du royaume dont elle est devenue la capitale en 1701, lorsque la Prusse s'est constituée en Etat. Berlin est la capitale de l'unité allemande de 1871 parce que la Prusse a été à l'origine de cette unité. C'est donc l'émergence de cet ensemble politique et territorial qui permet de comprendre l'évolution de l'importance et du statut de Berlin.

Pointée pour la première fois sur une carte en 1230, Berlin est un lieu de résidence régulier pour les souverains brandebourgeois puis prussiens depuis le XVI^e siècle, mais la ville ne pèse véritablement rien dans les réseaux de la diplomatie et du pouvoir en Europe avant le début du

XVIII^e siècle⁷⁴. Comme dans le scénario de beaucoup de belles histoires, rien ne prédestinait cette ville insignifiante à dominer l'espace germanique par rapport à ce qu'étaient déjà Cologne, Hambourg, Munich, Prague ou encore Vienne. L'émergence de la Prusse⁷⁵ est contemporaine de celle de l'Autriche comme puissance politique. Ces deux ensembles se sont développés sur les ruines du Saint-Empire, encore existant officiellement, mais ne remplissant plus ni fonction, ni rôle réel depuis la fin de la Guerre de Trente Ans et les traités de Westphalie (1648). Depuis lors, sans pouvoir pleinement imposer leur autorité sur l'ensemble de l'espace centre-européen germanique, la Prusse et l'Autriche ont toutefois réussi à trouver leur place comme des puissances émergentes, bientôt à l'égal de monarchies depuis longtemps établies comme l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne. A la grande différence du Saint-Empire et de toutes les structures impériales qui les avaient précédées dans cette partie de l'Europe, la Prusse et l'Autriche ont un pouvoir qui s'appuie sur une cour et sur une capitale, au sens moderne du terme⁷⁶.

Le XIX^e siècle est inauguré dans l'espace germanique par les campagnes napoléoniennes qui dissolvent la coquille vide qu'était devenue le Saint-Empire. La période de stabilité qui suit le Congrès de Vienne de 1815 débouche sur la formation d'une nouvelle structure territoriale, la Confédération germanique (*Deutscher Bund*) qui est censée rassembler tous les Etats allemands mais qui en fait devient un territoire dominé par l'Autriche et la Prusse. Avant 1848, cette partie de l'Europe est encore extrêmement morcelée, avec sa cinquantaine de territoires politiques autonomes (certes à comparer avec les 300 qui existaient un siècle plus tôt), qui affirment leur souveraineté sous forme de royaumes, de duchés, de principautés ou encore de villes libres. Dans cet ensemble, on trouve 54 tarifs douaniers différents (avant l'instauration de l'union douanière de 1833), des systèmes juridiques et fiscaux concurrents, des unités de mesures non communes, à commencer par la monnaie. C'est donc en premier lieu l'extrême disparité, de surface, de richesse et en un mot de puissance qui permet à la Prusse et à l'Autriche, poids lourds par leur population, leur économie, et leur capacité militaire, de mener le jeu diplomatique dans cette région, et donc leurs capitales respectives, Berlin et Vienne.

Selon l'historien Hans-Otto Schembs, c'est l'Autrichien Klemenz-Wenzel von Metternich qui avait, avec l'appui de la Bavière, désigné Francfort sur le Main pour accueillir l'assemblée des Etats de la confédération, le *Bundestag*, ou *Bundesversammlung*. La ville doit sans doute cette décision à sa position géographique entre les sphères d'influence des Etats du sud et ceux du Nord, mais surtout à son statut de ville libre, et donc souveraine. La position de Metternich est approuvée par le roi de Prusse et Francfort devient très officiellement le siège de la *Bundesversammlung* par un acte du 8 juin 1815 (SCHEMBS, 2000, p.159). Abritant cette institution, la ville se rapproche donc du statut de capitale. Francfort prend alors la forme d'une capitale confédérale, proche du modèle suisse, à savoir le chef-lieu d'une association d'Etats tous officiellement souverains, dans laquelle les décisions sont prises à l'unanimité (donc aucune n'est imposée à aucun membre) et où chacun est libre légalement de se séparer. Surtout, la ville de

⁷⁴ Selon Michel Kerautret dans son *Histoire de la Prusse*, la ville de Berlin ne comptait que 6000 habitants au lendemain de la Guerre de Trente Ans, en 1648 (KERAUTRET, 2005, p.79).

⁷⁵ Se référer à ce sujet à M. Kerautret (*idem*, p.15)

⁷⁶ Cf. chapitre 1

Francfort ne renferme pas les fonctions annexes de la capitale comme la diplomatie qui reste plus à l'époque dans les cours de Vienne et de Berlin. En un mot, le statut de ville-libre semble plus un gage de consensus, voire un espace de neutralité dans les jeux de pouvoir entre la Prusse et l'Autriche et secondairement le Hanovre, la Bavière, la Bade et le Wurtemberg.

Les événements de 1848 ont conforté Francfort dans son rôle de capitale, voire même de capitale historique. Sa position centrale sur le territoire plaide, là encore, en sa faveur. La ville va devenir, par sa jeune mais réelle expérience parlementaire, le lieu de la création possible d'une assemblée nationale, plus libérale. Mais l'échec de la tentative parlementaire de 1848 sonne la fin des espoirs de Francfort de rester la possible capitale d'une future Allemagne unifiée.

Dans les années 1860, la situation change en Allemagne parce que les arguments portés par le nationalisme, en un mot l'idée d'unité allemande, intéressent de plus en plus une Prusse, qui cherche à les développer à son profit. Le royaume reprend en effet à son compte ces thèses, avec l'idée de faire passer sous sa coupe les Etats du sud de l'Allemagne mais en excluant l'Autriche. Ces idées sont approuvées même en-dehors de Prusse. Sandrine Kott évoque le cas du ministre badois Franz Freiherr von Roggenbach et son projet d'« Etats-Unis d'Allemagne » ou encore de la *Deutscher Nationalverein*, qui prône l'unité puis se rallie à l'idée d'un projet « petit-allemand »⁷⁷ (KOTT, 2004, p.76). Dans un premier temps, Vienne cherche à ne pas laisser à la seule Prusse l'expression du nationalisme allemand et de l'unité de l'espace germanique au moment de la question territoriale touchant le Schleswig-Holstein. Elle s'allie avec Berlin sur le papier et garantit la sécurité du Holstein bien que ce territoire lui soit très éloigné. L'alliance est de courte durée, puisqu'en 1866, ces mêmes régions septentrionales sont au centre de divergences d'opinions entre la Prusse et l'Autriche, la tension monte vite et la guerre éclate. Immédiatement, le rôle de Francfort comme capitale neutre et garante d'une unité de façade de la Confédération germanique, au moins institutionnelle, disparaît. La ville souveraine se range aux côtés de l'Autriche qui perd cette guerre civile inter-allemande à la bataille de Königgrätz/Sadowa.

Les conséquences de ce conflit sont très importantes pour la question de la capitale en Allemagne. La Prusse, après avoir annexé quelques Etats septentrionaux restés fidèles à l'Autriche, ainsi que la ville de Francfort, crée avec ses alliés la Confédération d'Allemagne du Nord (*Norddeutscher Bund*). Il s'agit d'un quasi-Etat, doté d'une constitution à partir de 1867, et d'une assemblée (*Bundestag*). Si la Prusse n'occupe qu'un tiers des sièges, le président de cette confédération est le roi de Prusse lui-même. Ce territoire est donc dès le départ une extension de la puissance prussienne en Allemagne. Si Francfort fait valoir qu'il peut exister un débat de la capitale⁷⁸, Berlin s'impose comme siège des institutions de cet ensemble.

Notre recherche n'a pas pour objectif de trancher entre la thèse qui voit dans la guerre franco-prussienne de 1870 le prétexte à l'unité allemande et celle qui défend l'idée d'un accélérateur d'un processus déjà profondément entamé et de toute manière inéluctable. En tous les

⁷⁷ Par opposition à un projet « grand-allemand » d'une unification de tous les territoires germaniques, donc en incluant notamment l'Autriche.

⁷⁸ Francfort argue notamment de la position de Washington aux Etats-Unis, choisie alors que simple village.

cas, la fondation de l'Empire⁷⁹ doit être comprise sur le plan territorial et politique comme dans la continuité des événements allemands depuis 1866, à savoir le renforcement de la Prusse et mécaniquement de Berlin dans son statut de capitale. En cela, la date de 1866 constitue une rupture beaucoup plus nette que celle de 1871. Ainsi, lorsque l'on observe l'unité allemande à partir de sa capitale, on constate une logique exactement inverse à celle opérée dans l'unité italienne qui lui est contemporaine. En Italie, le Piémont a joué le rôle d'une Prusse dans le sens où il a été à l'initiative, par la puissance économique et militaire, de l'unité de la péninsule. Mais il a utilisé le choix de Rome comme capitale comme caution pour « dissimuler la piémontisation de l'Italie » (DJAMENT-TRAN, 2009, p.107) Ici, la Prusse a imposé sa puissance autant que sa capitale et cherche à en faire l'instrument de la constitution d'un Etat-nation.

1.2. Un Empire jusque-là sans capitale

Il existe dans le rapport entre la culture allemande et le territoire de l'Allemagne le mythe tenace d'un Etat créé sans avoir recours à une capitale. Le poète Friedrich Schiller avait d'ailleurs usé de cette phrase: « Keine Hauptstadt und kein Hof übte eine Tyrannei über den deutschen Geschmack »⁸⁰. A l'époque où cette phrase est écrite, à la toute fin du XVIII^e siècle, le Saint Empire est moribond. Il prend la forme d'un immense puzzle (carte 2), d'où émergent la Prusse et l'Autriche qui, elles, s'affirment avec des cours, une diplomatie et une armée reconnue par toute l'Europe depuis la fin du XVII^e siècle. L'idée d'une capitale pour ce vaste ensemble est toute relative et apparaît même comme un modèle étranger, plutôt en négatif. Schiller fait allusion quelques lignes plus loin à la France et à l'Angleterre, menées par une capitale offensive, capable d'affirmer une « tyrannie » d'un centre sur un territoire. C'est comme si face à la catégorie des « lieux de mémoire » proposée par Pierre Nora (NORA, 1984-1992) se trouvaient des « non-lieux » de mémoire dont la figure de la capitale dans la lointaine histoire de l'Allemagne ferait indiscutablement partie.

Comme le montre l'ouvrage collectif *Die Hauptstädte der Deutschen. Von der Kaiserpfalz in Aachen zum Regierungssitz Berlin* (SCHULTZ, 2000), le nombre de villes qui ont été les sièges du pouvoir dans le monde germanique⁸¹ sont nombreux : Aix-la-Chapelle, Worms, Nuremberg, Munich, Prague, Vienne, Francfort, Bonn, Berlin. De plus, pour certaines localités, l'histoire

⁷⁹ Nous utiliserons dans ce travail les expressions d' « Empire allemand » ou d' « Empire ». Le terme d'Empire allemand est généralement utilisé pour la période allant de 1870 à 1918. Il faut l'entendre dans la traduction allemande de *Deutsches Kaiserreich*. Cette période peut aussi être appelée II^e Reich. L'expression de « Reich » tout court, également parfois employée, ne le sera pas ici pour ne pas provoquer de confusion avec la période nazie.

⁸⁰ « Aucune capitale ni Cour n'a exercé de tyrannie sur le goût allemand » SCHILLER, Friedrich, 1797-1801, « Deutsche Größe » cité par LAUX, 1990, p.5

⁸¹ L'utilisation des termes « allemands » ou « germaniques » devient difficile quand il faut comparer directement différents stades de la construction du territoire de ce qui deviendra l'Allemagne unifiée de 1990. Beaucoup d'historiens semblent faire des raccourcis comme par exemple Joseph Rovin qui intitule son ouvrage *Histoire de l'Allemagne* en remontant à l'Antiquité. Ce point de vocabulaire pose pourtant des problèmes qui interdisent toute confusion puisqu'il implique une filiation entre le Saint-Empire « germanique » et l'Allemagne d'aujourd'hui alors que l'Autriche surtout et secondairement la Tchéquie, la Suisse ou encore le Luxembourg en sont aussi issus. Nous emploierons ici le terme « germanique » dans le sens des espaces (et non des territoires et encore moins des Etats) sous influence politique, culturelle ou linguistique allemande.

d'une autonomie longue et poussée, voire d'une souveraineté presque totale, a beaucoup marqué comme dans les grandes villes hanséates ou d'anciens duchés comme Bamberg.

Carte 2 – Saint-Empire Romain Germanique en 1648



Source : Extrait de *Deutschland in Karten* (DIERCKE, 2005, p.19)

Traduction de la légende : Saint-Empire Romain Germanique vers 1648 [date des Traités de Westphalie] : le trait épais « frontière de l'Empire », le trait fin « frontière d'Etat ». En gras, « sous l'occupation des Maisons de » : en jaune « les Habsbourg », en bleu « les Hohenzollern », en turquoise « les Wittelsbach », en brun, « les Wettin », en vert, « les Oldenburg », en rouge « ville libre d'Empire », en rose « zone sous domination ecclésiastique », avec hachures « zone avec droit de souveraineté », en gris « espaces qui ne peuvent être représentés du fait de très nombreux petits comtés et principautés souverains et des possessions ecclésiastiques »

Jusqu'à des époques très récentes, le statut unique de la capitale est contesté. N'oublions pas que les nazis eux-mêmes, qui ont imposé l'administration la plus centralisée de toute l'histoire allemande (avec peut-être la RDA) et qui avaient des projets urbains visant à faire de Berlin un lieu de pouvoir aussi incontesté que le *Führer* lui-même, avaient donné un statut particulier, au moins symbolique, pour Nuremberg et Munich. Le nombre de capitales évoquées, dans les époques reculées, ne doit pas, surtout dans cette partie de l'Europe, nous faire ignorer ce qui avait été développé dans le chapitre 1 concernant les étapes de l'évolution du concept. Rappelons que Carlrichard Brühl avait dénié le statut de capitale à Aix-la-Chapelle, siège du pouvoir sous Charlemagne (BRÜHL, 1967). La cour du Saint-Empire a très longtemps été itinérante et les décisions collégiales prises dans des villes qui n'étaient que des lieux de rassemblement. Certains historiens abordent justement l'histoire du territoire allemand sous influence germanique par cet aspect considéré comme original : le fait de se développer sans centre. On peut à ce titre citer le texte d'Hagen Schulze qui écrivait dans un ouvrage intitulé *Gibt es überhaupt eine deutsche Geschichte* ?⁸² :

« Was ist anders mit den Deutschen? Die Antwort ist leicht zu geben: Ihnen fehlt es, zeitlich gesehen, an Kontinuität, räumlich betrachtet an einer Mitte wie an festen Grenzen. Kein Land in Europa, das so viele Hauptstädte besaß, Aachen, Goslar, Frankfurt, Nürnberg, Prag, Wien, Berlin, Bonn und erneut Berlin. Nicht einmal ein Raum, in dem sich zentrale Macht entfalten, von dem sie ausstrahlen konnte, existiert hier. Was für Frankreich das Seinebecken, das hätte für Deutschland das Rheingebiet werden können, wenn nicht die politischen Zentren nach Osten hin verschoben worden wären und wenn nicht die ungünstige Verkehrssituation die großen Handelszentren an die Peripherie verlagert hätte, in die Nähe der transalpinen Handelswege oder an Nord- und Ostsee. »⁸³

De la même manière, l'historien Hans Maier, lorsqu'il revient sur 40 ans d'histoire de la République Fédérale, utilise le même argument.

« Andere Nationen erkennen und spiegeln sich in ihren Hauptstädten. In der deutschen Geschichte fehlt ein ähnliches, die politischen und kulturellen Kräfte sammelndes Zentrum, die Adressen der deutschen Hauptstädte wechseln durch die Geschichte hindurch, von Aachen bis Mainz, von Rom bis Prag, von Wien bis Frankfurt, von Berlin bis Bonn. Dementsprechend war die Zentralgewalt in Deutschland traditionellerweise immer schwächer als in anderen Staaten: neben der Hauptstadt standen andere Zentren, und keine Stadt repräsentierte auf längere Zeit das ganze Deutschland – nicht politisch und schon gar nicht kulturell. »⁸⁴

⁸² « Y a-t-il donc une histoire allemande ? »

⁸³ « Qu'y a-t-il de différent chez les Allemands ? La réponse est facile à donner : il leur manque, sur le long terme, une continuité qui se matérialiserait sur le plan spatial par un centre comme par de solides frontières. Aucun pays en Europe n'a autant possédé de capitales : Aix-la-Chapelle, Goslar, Francfort, Nuremberg, Prague, Vienne, Berlin, Bonn et de nouveau Berlin. Jamais un lieu n'a vu le jour, dans lequel se serait déployé le pouvoir central, depuis lequel serait née une force de rayonnement. Ce que représente en France le Bassin Parisien, la vallée du Rhin aurait pu le devenir pour l'Allemagne, si les centres politiques ne s'étaient pas déplacés vers l'Est et si une situation défavorable des axes de circulation n'avaient pas relégué en périphérie les grands centres de commerce près des routes de commerce transalpines ou de la Mer du Nord et de la Mer Baltique. » (SCHULZE, 1998, p.20)

⁸⁴ « D'autres nations se reconnaissent et se reflètent dans leurs capitales. Dans l'histoire allemande, il manque un tel centre, rassemblant les forces politiques et culturelles ; l'implantation des capitales allemandes changent tout au long de l'histoire, d'Aix-la-Chapelle à Mayence, de Rome à Prague, de Vienne à Francfort, de Berlin à Bonn. De ce point de vue, le pouvoir central a toujours été traditionnellement en Allemagne plus faible que dans d'autres Etats : à côté de la capitale se sont érigés d'autres centres et aucune ville n'a représenté l'Allemagne sur une longue période, ni politiquement, et absolument pas culturellement. » (MAIER, 1990, p.28)

La question de la capitale dans l'espace germanique est consubstantiellement liée à celle du fédéralisme ou plus généralement à la délégation de compétences étendues par un pouvoir central à des échelons inférieurs. Ce dernier a des racines très anciennes qui remontent à l'incapacité continuelle des territoires allemands à s'unifier. La transmission du pouvoir au sein du Saint-Empire n'est pas strictement identitaire, mais le fruit d'un consensus entre des Electeurs issus des plus grandes provinces qui le constitue. La Bulle d'Or de Prague de 1346 instaure un mode de désignation de l'Empereur qui repose sur un vote de Grands Electeurs, chacun à la tête d'une province. L'unité allemande s'est opérée au prix d'alliances entre des régions fort différentes.

Un autre trait qui a une grande importance est l'absence de frontières pérennes sur l'espace germanique. Sans vouloir tomber dans la facilité, comment ne pas voir dans la conception de la nationalité allemande, longtemps fondée exclusivement sur le droit du sang, une des conséquences de la difficulté à borner le territoire et à mettre en adéquation la géographie politique de l'Etat et celle du peuple ? A la différence de la France, qui s'est construite par cercles concentriques à partir du Bassin Parisien ou de la Grande-Bretagne dont les limites ont été imposées par l'insularité, l'espace germanique n'a pas présenté de frontières solides sur le long terme. A l'est comme à l'ouest, aucun repère naturel d'importance ne vient borner cet espace. Il est tout au long de l'Histoire traversé et maillé sans qu'une limite, forcément d'origine culturelle, ne s'impose fermement du *Drang nach Osten* jusqu'à l'établissement de la limite Oder-Neiße. Si au sud on trouve la chaîne des Alpes, rappelons que le Saint-Empire a passé une bonne partie du Moyen Âge à essayer de s'octroyer la péninsule italienne. Cela a aussi une conséquence. Comment définir un lieu unique comme centre d'un territoire aussi mouvant ? Là encore, c'est sans doute la différence de nature entre le type d'espace qui joue. Le Saint-Empire puis le Reich bismarckien et l'Autriche-Hongrie sont par nature des Empires alors que la France et la Grande-Bretagne, hormis leur hinterland colonial, ont tôt fonctionné autour d'un territoire national. Les pratiques de gouvernance ont été évidemment différentes. Côté germanique (plus tard allemand et autrichien), la recherche d'une unité interne du territoire par la langue, le commerce, les réseaux et même la religion passe au second plan. A l'époque moderne, alors que d'autres Etats européens commencent à se former en Etat moderne autour d'une capitale dont le rôle sur le territoire s'étoffe, aucune ville ne joue véritablement de rôle clé. Par contre, lorsque l'Autriche au sud et la Prusse au nord se développent comme des puissances politiques, militaires et diplomatiques, leurs territoires s'organisent autour d'une capitale moderne. La Prusse et l'Autriche ont un mode de fonctionnement proche de l'Etat alors que le Saint-Empire vieillissant ne connaît pas ces structures.

Au manque de centre et à l'incertitude quant à la forme des périphéries, il faut également ajouter des tiraillements territoriaux très importants à l'échelon inférieur, à savoir de celui des provinces. Certes, la Prusse et l'Autriche ont joué un rôle de premier plan dans le renouvellement de l'agencement territorial de l'Europe Centrale, en formant en quelque sorte les *core areas* des futurs Etats actuels d'Allemagne et d'Autriche. Cependant, il ne faudrait pas non plus minorer les

rapports de force induits par les dizaines d'autres entités territoriales qui existaient et dont l'influence est toujours lisible dans l'organisation fédérale en *Länder* de l'Allemagne unifiée et de la République d'Autriche. Bien sûr, là encore, nous pourrions longuement évoquer des époques lointaines et en particulier le fonctionnement du Saint-Empire à l'époque de la Bulle d'Or, avec l'élection de l'Empereur par des princes-électeurs représentants des plus grandes entités du royaume. La fin de l'époque moderne et le XIX^e siècle donnent suffisamment d'exemples d'Etats⁸⁵ qui ont eu une grande importance et qui ont longtemps tenu tête, et à la puissance hégémonique de la Prusse, et à celle de l'Autriche. C'est le cas notamment de la Saxe par rapport au pouvoir de Berlin ou de la Bavière, dominée par la dynastie des Wittelsbach. Les cours de Vienne et de Berlin ont occulté dans l'Histoire les cours de Dresde ou de Munich. Cependant, ces villes ont connu, dans une certaine mesure, l'évolution de capitales modernes : agrandissement des palais, construction de grands bâtiments pour l'usage du gouvernement, monuments, grands jardins publics. Il faut penser à ce sujet pour Munich à l'axe de la Leopoldallee entre l'Odeonsplatz et le grand arc de triomphe du Siegestor. Des Etats puissants relayés par de grandes capitales ne pouvaient être incorporés que par une entité supérieure, sous la forme d'un Empire. Les structures fédérales de 1871, qui préfigurent pour beaucoup celles refondées après 1945 sont surtout héritières de ce nécessaire compromis entre une Prusse qui cherchait à étendre son influence en unifiant un pays et des Etats qui tenaient à être traités d'égal à égal avec l'initiateur du projet territorial.

2. Berlin capitale (1871-1945)

2.1. La capitale de l'Empire allemand

Comme l'explique l'historien Wolfgang J. Mommsen, la création de l'Empire allemand en 1871 ne s'est pas accompagnée d'un seul débat concernant la légitimité de sa capitale. Berlin est la capitale de l'Allemagne parce qu'elle est celle du royaume de Prusse, moteur de l'unité. « Es hätte eine solche Debatte gar nicht geben können, dann Berlin wurde zum Zentrum des politischen Institutionen des neuen Reiches einfach nur deshalb, weil es die Hauptstadt der Hegemonialmacht Preußen war. »⁸⁶ (MOMMSEN, 2000, p.182). Dans les faits, la question de la capitale n'a pas été résolue de manière aussi claire. Pierre-Paul Sagave, rappelant qu'à l'époque les événements de la Commune de Paris étaient dans tous les esprits, évoque le cas du journal conservateur *Deutsche Landeszeitung* qui propose en 1871 de déplacer la capitale à Kassel, loin des masses laborieuses et donc (évidemment !) dangereuses. Bismarck avait proposé au *Kaiser* un projet similaire de déplacement des institutions à Potsdam (l'équivalent allemand de Versailles) qui avait refusé (SAGAVE, 1995).

⁸⁵ Il n'est pas judicieux ici de parler de « régions » et de « provinces » puisque dans le droit, il s'agissait de « royaumes » (*Königreiche*) ou de principautés (*Fürstentüm*). Le terme générique en allemand était *Staat*.

⁸⁶ « Sur la question de Berlin comme centre des institutions politiques du nouvel Empire, un tel débat n'aurait pu avoir lieu, pour la raison simple que la ville était la capitale de la puissance hégémonique de la Prusse. »

Berlin endosse un rôle alors nouveau cumulant le statut de capitale impériale de l'Allemagne et celle de capitale royale de la Prusse. Ce changement perpétue et amplifie une tendance entamée au milieu du XIX^e siècle, à savoir de doter la ville de la monumentalité et de bâtiments à la fois dignes de son nouveau rang et capables d'abriter une administration toujours plus nombreuse. Même, elle met en conflit la monumentalité d'origine royale avec celle d'une monumentalité de type impériale. La situation administrative actuelle de Berlin, qui est à la fois ville et Etat fédéré, ne doit pas induire en erreur concernant l'époque de l'Empire. La ville ne jouissait pas d'une autonomie particulière. Cela a eu notamment pour conséquence l'implication de l'Etat dans le budget municipal, qui ne pouvait supporter toute la charge des constructions et des aménagements (ESCHER, 2004). Or, un autre argument qui va dans le sens d'une continuité avec la période antérieure, surtout celle de la Confédération d'Allemagne du Nord, est que la Prusse a mis du temps à faire la différence entre ses propres institutions et celle de l'Empire. La confusion était d'autant plus difficile que la Prusse représente plus de la moitié de la surface et de la population de l'Empire. De plus, le chef d'Empire (*Kaiser*) est l'héritier de la couronne prussienne, un Hohenzollern et le chancelier (*Reichskanzler*), est presque toujours ministre-président (*Ministerpräsident*) de la Prusse. Celle-ci envoie une majorité d'élus au *Bundesrat* qui a l'initiative des lois. A Berlin, il faut attendre 1910 pour que l'Empire investisse plus de moyens que la Prusse dans la transformation de la ville pour sa charge de fonction de capitale.

Néanmoins, sur la question de Berlin, le pouvoir impérial se retrouve donc devant le dilemme qui agite tous les autres gouvernements jusqu'à aujourd'hui, à savoir maintenir l'équilibre entre le renforcement d'une capitale symbole de l'unité nationale et le respect du fédéralisme. La mise en place de ce dernier avait été au départ l'une des conditions pour un ralliement rapide des Etats du sud à l'Empire. En compensation, la Bavière garde notamment la liberté de conserver une armée (en temps de paix exclusivement !) et quelques Représentations à l'étranger. Là se situent les limites du pouvoir de la capitale, qui ne peut en aucun cas être comparé à celui d'un pays très centralisé. Par exemple, dans le fonctionnement des institutions, le Tribunal suprême de l'Empire (*Reichsgericht*) est installé à Leipzig (SONNE, 2003, p.103) et non à Berlin comme caution d'une prise en compte de l'importance des régions. Le vote qui décida cette localisation contre Berlin est un des rares cas de mise en minorité de la Prusse sous l'Empire. Cet acte constitue une ébauche d'un trait particulier de la géographie du pouvoir et de l'administration en Allemagne.

Berlin réunissait déjà des conditions pour accueillir la fonction de capitale. En 1871, c'est déjà depuis longtemps la ville la plus peuplée d'Allemagne. Elle est en train de prendre le tournant de la seconde révolution industrielle, celle de l'électricité et de la chimie et sa population (900000 habitants) augmente rapidement, au rythme d'environ 30000 nouveaux habitants par an. A cette époque, Berlin est aussi devenue une ville très accessible, véritable nœud d'un réseau de voies ferrées qui partent en étoile autour de la ville. N'oublions pas qu'à l'époque, une grande partie du territoire allemand se situait à l'est de l'Oder, et que sur le plan géométrique, la ville de Berlin occupe une position relativement centrale.

Cependant, il s'agit aussi d'une agglomération dont le développement est alors très récent et extrêmement rapide et c'est pourquoi les infrastructures n'ont pas toujours pu être réalisées au même rythme. Certes, la Prusse, qui avait préparé les conditions de l'unité allemande sur le plan politique, avait aussi largement doté Berlin d'une monumentalité qui lui manquait encore en comparaison d'autres villes du monde germanique comme Vienne ou encore Leipzig et Munich. Comme le montre Felix Escher, dès les années 1840 et 1850, la Prusse étoffe le nombre des palais dans lesquels elle fait siéger des institutions royales. C'est l'époque de la restauration des palais Mendelssohn et Hardenberg devenus respectivement l'*Abgeordnetenhaus* et la *Preußisches Herrenhaus*, en un mot les deux chambres parlementaires de la Prusse⁸⁷ (ESCHER, 2004). La ville se dote ou restaure des hôtels particuliers pour les transformer en ministères. Mais l'idée reste répandue bien après 1871 parmi les responsables de la ville, au niveau de l'Etat comme chez les aménageurs et les architectes, que la ville de Berlin a un retard à rattraper. L'Empire cherche en premier lieu à donner à Berlin son caractère de capitale d'un Etat-nation, en créant notamment l'ensemble de l'île des Musées, près du château des Hohenzollern, afin de faire participer Berlin à l'édification d'un Etat-nation, et à en faire le creuset de la culture allemande. Si l'on excepte les extensions résidentielles des quartiers ouvriers et populaires (Friedrichshain, Prenzlauer Berg) ou bourgeois (Charlottenbourg, Schöneberg), le cœur de la ville de Berlin est déjà constitué lorsque la ville devient capitale alors qu'à Paris par exemple, le développement de la ville et l'investissement en foncier par le pouvoir et l'administration sont allés de pair. Berlin doit accueillir une fonction dont la localisation ne peut symboliquement qu'être centrale, alors que précisément son centre est construit. Le jeu d'échelles entre Prusse et Empire se manifestait donc indirectement à une autre échelle, de manière très pratique, pour le partage des espaces centraux de Berlin. Cette surimposition de la fonction de capitale au tissu urbain se traduit par l'utilisation de palais situés dans la périphérie ouest de la Dorotheenstadt et de la Friedrichstadt (le quartier aux rues en damier qui est aujourd'hui à peu près l'arrondissement de Mitte), et en particulier la Wilhelmstraße, l'avenue Unter den Linden qui mène de cette périphérie (la Pariser Platz) au château, ainsi que les premiers abords du Tiergarten, auprès duquel sera construit le Reichstag à partir de 1884. Cependant, autour de 1900, la géographie des institutions reste pour beaucoup inachevée et en devenir, comme le montre la citation de l'époque de Karl Scheffler « there is no city in Germany which fully represents the empire »⁸⁸ (SCHEFFLER, 1910 cité par SONNE, 2003, p.103). Notamment, l'historien Wolfgang Sonne rappelle une citation de 1911 de l'artiste et architecte Franz Jansen : « Given the ugly, nay undignified impression, which the stranger receives when entering Berlin, (...) the hope invested in such aesthetic improvement is surely quite considerable »⁸⁹ (SONNE, 2003, p.112). Le principal reproche fait à Berlin en comparaison avec d'autres capitales nées au XIX^e siècle, est précisément ce manque de plan global, de *comprehensive plan* comme l'écrivent les architectes anglo-saxons, qui avaient présidé aux constructions notamment de Ottawa et de Canberra.

⁸⁷ Ces deux bâtiments abritent aujourd'hui la *Berliner Abgeordnetenhaus* et le *Bundesrat*.

⁸⁸ « Il n'y a pas de ville en Allemagne qui représente pleinement l'Empire. »

⁸⁹ « Etant donnée l'expression de laideur et de stupéfaction que perçoit l'étranger qui entre à Berlin, (...) l'espoir engagé dans des améliorations esthétiques, est à coup sûr assez considérable. »

L'extension de la ville de Berlin de 1920 consiste en un agrandissement territorial qui repousse considérablement les limites (toujours en vigueur) de la ville en intégrant les communes avoisinantes. Elle intervient au début de la République de Weimar, bien que planifiée dès l'Empire et va dans le sens de la recherche d'une cohérence générale à la ville et la volonté de lui donner une taille critique, capable de rivaliser avec les plus grandes villes européennes. A la même époque, l'Empire allemand lui-même cherchait à comparer sa puissance à celle de ses voisins, dans l'industrie, par sa démographie ou dans la course aux colonies. Il n'empêche que la ville de Berlin ne se défait alors pas de son image de ville « parvenue » (*Parvenü-Stadt*), grandie trop vite et qui porte sa fonction de capitale comme un costume trop large. A la fin de la période de l'Empire, dans les années 1910, elle cherche encore, en dépit d'une taille démographique notable (environ 2 millions d'habitants), à symboliser l'Etat-nation que l'Allemagne est devenue.

Cette centralisation ne fait pas de Berlin en Allemagne ce que sont Paris et Londres dans leurs Etats respectifs. Detlev Briesen, en comparant le rôle de Berlin par rapport aux autres grandes villes allemandes montre que si une tendance à une concentration des fonctions existe au cours de la période de l'Empire, elle est loin d'atteindre autant dans l'économie que dans la culture, le rôle centralisateur de Paris en France. Si Berlin commence à avoir, par exemple, une force d'attraction très importante pour les artistes, la ville n'enterre pas pour autant l'importance de villes comme Munich ou Leipzig notamment (BRIESEN, 1992).

2.2. La capitale de la République de Weimar

L'expression de « République de Weimar » associe d'emblée le régime à une ville puis par extension à une époque. Elle préfigure un peu le recours futur aux expressions de « République de Bonn » et de « République de Berlin ». Le patronage de ce régime par cette ville vient en premier lieu de son rôle comme « lieu de mémoire » allemand. Dans l'article qu'il lui consacre dans *Mémoires allemandes*, Georg Bollenbeck explique comment le mot « Weimar » porte un imaginaire « indépendant du lieu » lui-même, mais empreint du passage d'artistes considérés comme contribuant à l'édification d'une nation allemande comme Goethe ou Schiller. Ce sont ces valeurs qu'essaie de rappeler Friedrich Ebert, le premier chancelier de la République de Weimar dans le discours d'ouverture de l'assemblée constituante en 1919 (BOLLENBECK, 2007, p.236). C'est le type même d'expression qui ne renvoie pas vraiment à un lieu mais à une idée et une époque.

Parallèlement, Berlin devient la capitale des révoltes sociales en Allemagne même si la ville n'en a pas le monopole. C'est à Berlin qu'est créé le parti communiste allemand KPD (*Kommunistische Partei Deutschlands*) et c'est aussi dans cette ville qu'une république socialiste est proclamée par Karl Liebknecht. Or, justement, le pouvoir cherche à éviter l'atmosphère de guerre civile qui prend Berlin en 1919. Dans les mois qui suivent la Première Guerre Mondiale et l'abdication du *Kaiser*, le jeune gouvernement social-démocrate et le parlement se retirent à Weimar où ils siègent pendant environ six mois. C'est donc à Weimar que la constitution est votée (d'où le nom de la République). Mais surtout, c'est du lieu de mémoire que constitue Weimar, que se réclament ceux qui votent la constitution. Weimar apparaît donc comme une sorte

de capitale symbolique, une sorte de référent même si la capitale reste dans les faits, évidemment, Berlin, où le gouvernement revient au milieu de l'année 1919.

La République de Weimar, née dans le contexte d'une défaite militaire et d'amputations territoriales ne cherche pas à se démarquer de l'Empire par son rapport au territoire, mais plutôt par sa légitimité tirée du suffrage universel. La République de Weimar se situe dans la continuité de l'Empire, dans le domaine de son rapport à la capitale, plus que dans une rupture. La nouvelle constitution donne cependant moins de compétences au *Reichsrat*, le successeur du *Bundesrat*⁹⁰, où siègent toujours des représentants des différents *Länder*. En ce sens, l'Empire allemand est vu comme un contre-modèle en termes de rapport entre Etat et *Länder*. Bien que plus de 60% de la population et de la superficie de l'Allemagne soient prussiennes, la Prusse n'a qu'un tiers des votes. De même, une séparation est beaucoup mieux définie dans les institutions entre l'Etat et la Prusse, notamment en ce qui concerne le personnel politique. Sa suppression complète (qui sera imposée par les Alliés en 1945) a été même un temps évoquée (KERAUTRET, p.445). La capitale allemande sous la République de Weimar en sort-elle pour autant plus puissante ?

Dans ce domaine, il faut nuancer. La réduction du rôle du *Reichsrat* est restée limitée et visait surtout à réduire la puissance de la Prusse et non forcément de tous les *Länder*⁹¹. Deuxièmement, une politique moins fédérale ne veut pas dire plus centralisée autour de sa capitale. Leipzig garde son rôle de siège des juridictions les plus élevées. Une Cour constitutionnelle, dont l'Empire allemand n'avait pas jugé utile de se munir, est créée sous le nom de *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich* qui vient rejoindre l'ancien Tribunal suprême de l'Empire.

Les mouvements de frontières, imposés par le traité de Versailles, n'ont absolument pas concerné la région berlinoise. La ville de Berlin s'est trouvée seulement un peu moins centrale sur le plan géométrique qu'auparavant mais toujours éloignée des frontières. Le fait que la capitale n'ait toujours pas changé à ce moment montre tout de même que 47 ans d'Empire précédés par des décennies de centralisation administrative et économique au sein de la Prusse avaient réduit considérablement le risque d'un déplacement de capitale hors de Berlin. Pour ce qui est de la morphologie de la capitale elle-même, le rôle d'inertie joué par la période de l'Empire sur les grandes évolutions de la géographie du pouvoir en Allemagne tient pour une part évidemment à la différence de durée entre les deux régimes. Le premier a duré 47 ans et le second seulement 15. Enfin, les aménagements nécessaires à des mutations territoriales auraient été difficiles à réaliser puisque cette période est marquée par le paiement des réparations, l'inflation de 1923 et la crise économique de 1929.

Le changement vient peut-être de l'atmosphère dans laquelle s'épanouit la capitale. Boris Grésillon revient au début de son ouvrage sur le rôle de capitale culturelle que joue Berlin durant les « années folles » (GRESILLON, 2002, p.88 et suiv.). Dans le même temps, se développe

⁹⁰ Le changement de nom entre *Bundesrat* (conseil fédéral) et *Reichsrat* (conseil d'Empire) est en lui-même révélateur de la volonté de redonner du poids à l'Etat par rapport aux *Länder*. La réduction des compétences concernait en premier lieu l'initiative des lois.

⁹¹ Selon Michel Kerautret, la Prusse qui envoyait toujours le groupe le plus important d'élus au *Reichsrat* devait tenir compte des différentes provinces, aux pouvoirs accrus, qui la composaient.

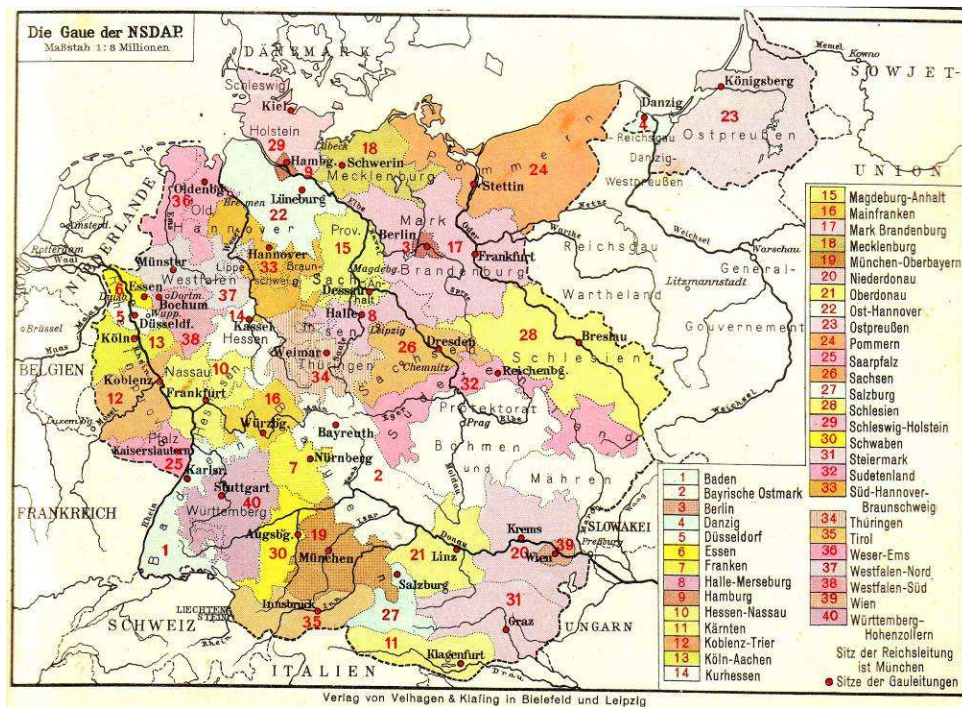
considérablement un ensemble de pratiques liées à la présence du pouvoir. Le rôle de Berlin capitale comme lieu d'échange d'informations s'étoffe. Un certain nombre d'Etats qui ont gagné récemment leur souveraineté établissant des relations diplomatiques avec l'Allemagne d'où une augmentation du nombre d'ambassades (Egypte, Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie, Irlande). De même, la presse commence à s'organiser en associations. L'association de la presse étrangère (*Verein der ausländischen Presse*) avait déjà été créée en 1901. Elle se double d'une association de la presse politique, la *Berliner Pressekonferenz*, née au lendemain de la Première Guerre Mondiale à partir des cercles de journalistes qui se retrouvaient quotidiennement pendant le conflit au Ministère de la Guerre. De même, c'est à Berlin qu'a été construite la première tour de radiodiffusion en Allemagne, la *Funkturm* du quartier de Westend, à l'ouest de la ville. Cela constitue un élément de plus du rôle d'avant-garde de Berlin dans le domaine des médias et de la culture.

2.3. La capitale du régime national-socialiste

Aborder la question du rapport entre le régime national-socialiste et sa capitale est un exercice délicat. Il s'agit de se confronter à un paradoxe. La période qui s'étend de 1933 à 1945 présente une politique pratiquée avec une extrême violence et, dans le domaine de l'aménagement, par des projets de très grande ampleur. Les actions menées et projetées sur les espaces urbains, qui demandent en général de la durée et sont soumis à une inertie très longue, n'ont été que partiellement entamées. La centralisation de la capitale est absolue. L'établissement du régime nazi est passé très vite par la confiscation des pouvoirs des régions, et donc des cours de justice régionales. Le *Reichsrat* a été dissous début 1934. La Cour Constitutionnelle de Leipzig l'est aussi. Le maillage des *Gaue* a remplacé ceux déjà existants et les entités administratives héritées (carte 3) ont été vite contrôlées exclusivement par des membres du parti nazi. La Prusse elle-même était dirigée par Hermann Göring. Très vite, ces charges n'ont plus été qu'honorifiques ou symboliques par rapport aux compétences des responsables de *Gaue*, les *Gauleiter*.

Si Berlin est donc confortée dans son rôle de *Reichshauptstadt*, d'autres villes ont cependant les faveurs du régime nazi. 5 villes sont choyées et prennent le statut officiel de « ville du Führer » (*Führerstadt*). Il s'agit des villes qui ont un rapport symbolique avec le régime sans être pleinement capitales. Outre Berlin donc, Hambourg et Linz (la seule ville moyenne de la région autrichienne natale d'Hitler), on retrouve Munich, que les nazis appellent la « capitale du mouvement » (*Hauptstadt der Bewegung*) parce qu'elle a vu la naissance et le développement du parti dans les années 1920, et Nuremberg, lieu des grands rassemblements. Parallèlement, la résidence d'été d'Adolf Hitler à Berchtesgaden n'est pas qu'un simple lieu de villégiature. Il devient peu à peu un lieu de pouvoir et presque une capitale *bis*, d'où nombre de décisions sont prises, y compris militaires. C'est un lieu où beaucoup de visiteurs allemands et étrangers sont reçus, et où les « courtisans » se pressent, s'affichent et séjournent (D'ALMEIDA, 2006).

Carte 3 – Découpage administratif de l'Allemagne par Gaue début 1940



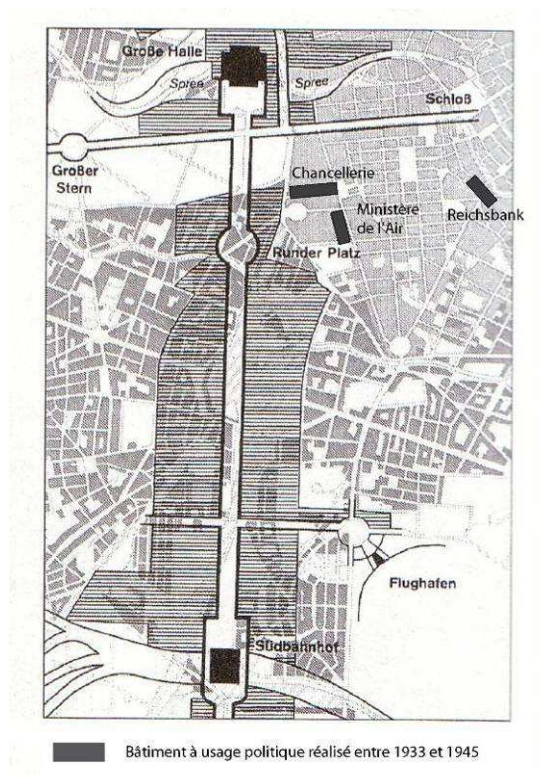
Source : Extrait de *Grosser Volksatlas* (VELHAGEN et KLASINGS, 1940, p. 16)

Cependant, c'est bien Berlin qui attire le plus l'attention des dirigeants nazis. L'objectif des aménagements d'Hitler sur la capitale du *Reich* est la mise en scène du pouvoir et en premier lieu dans le quartier gouvernemental. Le premier changement d'adresse d'une institution sous les nazis intervient un mois seulement après leur arrivée. Les parlementaires quittent le Reichstag après son incendie pour l'opéra Kroll situé juste en face. L'investissement de la capitale Berlin par le pouvoir est alors totalement théorisé et empreint d'idéologie. Il ne s'agit pas comme à l'époque de l'Empire de faire de Berlin une capitale et de lui permettre d'accueillir dans une période de forte croissance de nouvelles institutions. Au contraire, on cherche à refonder Berlin. La construction de la capitale du Reich, rebaptisée Germania, commence donc dans les années 1930 et s'accélère après la nomination d'Albert Speer comme Inspecteur général à la construction de la capitale du Reich (*Generalbauinspektor für die Reichshauptstadt*) en 1937.

Comme toute capitale d'Etat (voire dans ce cas d'Empire), la ville ne doit pas être uniquement le siège du pouvoir mais incarner l'image du pouvoir pour le pays et être l'expression de sa politique aux yeux du monde. Chez les nazis, la tâche prend une dimension incroyable. La ville devait grossir pour atteindre les 10 millions d'habitants. Germania (Berlin) s'organiserait entre deux axes longs chacun de plusieurs dizaines de kilomètres. L'un, est-ouest, devait suivre la Charlottenchaussée (l'actuelle Straße des 17. Juni) et Unter den Linden, et le second, dans le sens nord-sud, devait passer près de la Porte de Brandebourg de l'hôpital de la Charité jusqu'au-delà de l'aéroport de Tempelhof. L'idée était de joindre par cet axe une coupole de 280 m de haut à un arc de triomphe gigantesque. Près de la coupole, dans la *Spreebogen* devaient se tenir les principaux organes du gouvernement dont le Reichstag ne serait qu'un petit élément (STEINBACH, 1999 ; REICHHARDT & SCHWÄCHE, 2001). Le quartier gouvernemental devait s'installer le long de ce

dernier axe, au niveau du carrefour (carte 4). Speer avait prévu des travaux terminés en 1950 (THAMER, 2000, p.215). Dans un premier temps, les travaux ont porté sur la transformation de bâtiments existant déjà en palais de très grande taille, avant l'édification de plans définitifs. Le Ministère de la Guerre est reconstruit et devient le Ministère de l'Air du Reich (*Reichsluftfahrtministerium*) en 1936⁹². A deux pas, la Chancellerie du Reich (*Reichskanzlei*) est totalement reconstruite en un bâtiment gigantesque au cours de l'année 1939. De même, des ambassades nouvelles sont créées dans le quartier du Tiergarten en particulier celles de l'Italie et du Japon, les principaux alliés de l'Axe. Les constructions, et surtout les destructions en vue de futures constructions, se poursuivent jusqu'en 1942, soit assez tard dans la guerre. Cela en dit d'ailleurs long sur un régime qui porte alors ces efforts militaires sur deux fronts et qui dégage pourtant toujours des fonds pour de l'aménagement urbain.

Carte 4 - Schéma des projets urbains pour Germania et les zones de construction du quartier gouvernemental le long des axes ouest-est et nord-sud



Source : Extrait de *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole* (SÜSS, W. et R. RYTLEWSKI (dir.), 1999, p.154)

C'est surtout dans le domaine du symbole que les nazis ont investi leur capitale. Le nazisme, comme le fascisme mussolinien avant lui, ou la Russie soviétique, a beaucoup utilisé l'espace public dans sa communication politique. « Die Ästhetisierung von Politik war nicht nur politisches Stilmittel des Nationalsozialismus; sie gehörte zu dem Instrumentarium, das den

⁹² Il s'agit aujourd'hui de l'actuel Ministère fédéral des Finances. On notera la proximité à l'époque entre cette institution dirigée par Hermann Göring, et les Parlements prussiens, également dirigés par Göring.

politischen Massenmarkt der Moderne überhaupt auszeichnet »⁹³ (THAMER, 2000, p.215)⁹⁴. Cela est passé par un nombre très important de parades militaires, sur Unter den Linden et sous la Porte de Brandebourg. D'ailleurs, cette dernière a longtemps été, avant la joyeuse nuit du 9 novembre 1989, marquée au fer rouge par ces défilés nazis (SEIBT, 2007). De même, c'est à Berlin que le 10 mai 1933, a eu lieu le premier incendie public de livres. Les grands événements durant cette période comme les Jeux Olympiques de 1936 ou la visite d'Etat de Benito Mussolini en Allemagne en 1937 y ont massivement investi l'espace public.

3. Bonn capitale (1949-1999)

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, la ville de Berlin a perdu près de 1,6 million d'habitants sur les 4,4 millions qu'elle comptait en 1939, du fait des déportations et de la répression, des victimes des bombardements et des combats de rue ou surtout de tous ceux qui ont trouvé refuge dans les campagnes. Contrairement à une idée reçue, la ville n'a pas été totalement détruite, et même plutôt moins, en pourcentage de bâtiments en ruines que d'autres villes allemandes comme Cologne ou Hambourg. Ce n'est pas cette dernière considération qui interdit à Berlin tout retour au statut de capitale, ni même l'image répulsive que lui avait imposé douze ans de nazisme.

Le problème principal est que Berlin se trouve dans une position géostratégique de plus en plus difficile au fil de la fin des années 1940 et au début des années 1950. La ville est divisée en quatre secteurs qui ne deviennent sur le plan politique très vite deux, qui voient leurs divergences s'accroître jusqu'à une confrontation réelle. La position de Berlin comme lieu cristallisant une Guerre Froide naissante entre Etats-Unis et URSS rend très vite impossible le retour au statut de capitale d'Allemagne de l'Ouest. Et là encore, comme dans les années 1870, l'aménagement de Berlin dépend très directement des forces en place à une échelle bien plus petite. Là, il ne s'agit plus d'un chevauchement Prusse/Reich en Europe comme dans les quartiers centraux mais d'un continent et d'une ville qui en même temps, se coupent en deux.

3.1. Le choix du « Provisorium » Bonn

Peu d'auteurs ont abordé le sujet de la question de la capitale entre 1945 et 1949 (GLOTZ, 2000 par exemple, traduit dans RIQUET, 2002) et la plupart n'en font qu'un argument introductif à des développements portant sur la question de la capitale de 1991. Surtout, ils se réfèrent presque exclusivement à une même source, à savoir l'ouvrage de l'historien Reiner Pommerin (POMMERIN, 1989). Sauf mention contraire, c'est sur cet auteur que nous nous appuyons. Le hasard a rendu la publication contemporaine de la Chute du Mur et des débats sur le retour de la capitale à Berlin.

⁹³ « L'esthétisation de la politique n'était pas seulement le style politique du national-socialisme ; elle était l'instrument par lequel se dessinait en premier lieu la politique moderne à destination des masses »

⁹⁴ L'esthétisation de la politique est un concept développé par le philosophe Walter Benjamin (1892-1940) dans ses réflexions sur l'art. Il y voyait le signe de la subordination de l'art à l'utilisation massive de la technique par les régimes fascistes.

Dès l'année 1947, alors que les discussions entre les quatre puissances occupant l'Allemagne s'éternisent, il devient évident que Berlin ne pourra pas garder les institutions d'un futur Etat ouest-allemand. La tension est trop vive, et d'ailleurs, l'URSS finit par isoler totalement Berlin-Ouest pendant onze mois entre 1948 et 1949 avec le fameux « blocus de Berlin ». Sous la pression des Alliés, les Allemands de l'Ouest déménagent les directions générales de l'administration. La direction de l'économie arrive à Minden, celle de l'agriculture à Stuttgart, celle des transports à Bielefeld.

En vue de la création de la future République Fédérale, les armées alliées découpent leurs zones respectives en *Länder* et organisent dans chacun d'eux des élections pour désigner de futurs représentants dans une Assemblée constituante (*Verfassungsgebende Versammlung*). A partir de juillet 1948, la question du siège de cette nouvelle institution se pose. Karlsruhe est la première ville à se porter candidate, d'abord pour accueillir une conférence des ministres-présidents des *Länder*, puis pour l'Assemblée constituante, arguant une légitimité historique un peu artificielle (la ville a été une des premières à mettre en place un parlement en 1848). D'autres municipalités posent également des candidatures comme Coblenche, qui avait vu la charge de capitale de Rhénanie-Palatinat lui échapper au profit de Mayence. Stuttgart et Celle présentent aussi une candidature. Pour la dernière, l'argument portait sur la volonté de créer une capitale totalement neuve, presque *ex nihilo*. Francfort s'est aussi proposé avec, à ce moment-là, beaucoup d'arguments comme une position centrale et des fonctions de commandement assez importantes du fait de la présence des Américains. Enfin, Bonn ferme la marche des candidates sans avoir pris au départ l'initiative de se proposer. En effet, à peine créé, le *Land* de Rhénanie du Nord Westphalie souhaite ne pas être laissé de côté et cherche à suggérer un lieu. Tour à tour, Düsseldorf et Cologne, détruites à plus de 80% (HÄNSGEN, LENTZ et TZSCHASCHEL, 2010, p.112), refusent mais Bonn, avec le soutien des villes d'eaux voisines de Bad Godesberg et de Königswinter, accepte de porter une candidature (carte 5). La ville se trouve en secteur britannique mais à la limite avec le secteur français et à moins de 100 km du secteur américain. Et surtout, la ville a une capacité d'hébergement en salles et en chambres suffisante⁹⁵. Ce dernier argument de la capacité d'accueil a été un des plus déterminants et Bonn sera finalement choisie lors d'une consultation téléphonique des ministres-présidents de tous les *Länder* en août 1948⁹⁶.

Cependant, ce n'était qu'une étape. Une des tâches de l'Assemblée constituante réunie à la *Pädagogische Akademie* de Bonn à partir de septembre 1948, est de trouver un siège provisoire pour les institutions issues de leurs travaux. 4 villes cherchent à accueillir la charge de capitale : Kassel, Stuttgart, Bonn et Francfort. Cependant, très vite, la lutte politique porte exclusivement sur les deux dernières. Ni Kassel, ni Stuttgart ne parvenaient à rassembler derrière elles les appuis suffisants.

⁹⁵ Bonn opposait par exemple plus de 500 chambres disponibles dans ses hôtels contre seulement 47 à Karlsruhe (Pommerin, p.74) !

⁹⁶ Seuls 3 *Länder* ne votent pas pour Bonn : la Basse-Saxe choisit Celle, le Württemberg-Baden et le Württemberg-Hohenzollern choisissent Karlsruhe. La Sarre et Berlin-Ouest encore non constitués comme *Länder* ne votent pas.

Aux logiques géopolitiques liées à la question allemande (les tensions de plus en plus visibles entre Occidentaux et URSS) et aux raisons imposées par les difficultés du moment (la destruction des infrastructures et des villes notamment), commence à s'ajouter la lutte politique intérieure proprement dite. La légende colportée sur le choix de Bonn consiste à rappeler que le premier chancelier fédéral, Konrad Adenauer en était originaire. La réalité a été beaucoup plus complexe. La première divergence tient au rôle à donner à la nouvelle capitale. Pour le parti social-démocrate (SPD) reconstitué, le caractère provisoire du siège des institutions doit être primordial car le dialogue doit se maintenir avec les territoires orientaux (eux-mêmes dans une phase de construction : la soviétisation du régime est alors en marche mais pas encore achevée), prélude à une réunification rapide et un retour naturel des institutions à Berlin. Carlo Schmid, figure du SPD, propose même une ville de préfabriqués (*Barackenstadt*) installée près de la frontière est-allemande. A l'inverse, la toute jeune union chrétienne-démocrate (CDU) conduite par Konrad Adenauer met l'accent sur l'effort de rapprochement avec les puissances occidentales occupantes⁹⁷. Cet avis penche pour une capitale plus ferme et éloignée de la frontière est-allemande. C'est ainsi tout naturellement qu'Adenauer se range aux côtés de Bonn comme une majorité de la CDU face à Kurt Schumacher, défenseur de Francfort. Quelques exceptions viennent changer ce schéma. La CSU bavaroise, alliée d'Adenauer, rejoint le camp de Francfort. Le rôle des Alliés en sous-main est aussi très important. Les Britanniques soutiennent franchement Bonn qui se trouve dans leur zone d'occupation⁹⁸. Francfort, en revanche, avait une position stratégique pour les Américains qui en avaient fait leur quartier général et leur principale base de ravitaillement de Berlin-Ouest durant le blocus. En dernier lieu, la capacité à héberger de manière plus durable encore les institutions que dans le cas d'une assemblée constituante était un élément encore très important, même pour une capitale provisoire. Outre le Parlement, la ville devait accueillir le chancelier et le président fédéral, des ministères, les Représentations des *Länder*, quelques ambassades et les Représentations des gouvernements militaires des occupants. Les Américains, qui soutenaient la candidature de Francfort, ont invoqué les capacités d'accueil de la ville thermale de Bad Homburg par exemple. Mais dans ce domaine, la région de Bonn, beaucoup moins endommagée avait un avantage. Outre le centre-ville détruit, les quartiers périphériques de la ville et les communes de Königswinter et Bad Godesberg étaient intacts, tout comme les réseaux d'eau, d'électricité et de téléphone.

Le maire de Berlin-Ouest, Ernst Reuter, défend aussi une décision en faveur de Bonn, qui incarne bien mieux que Francfort ce rôle de capitale provisoire. Le manque de légitimité invoqué

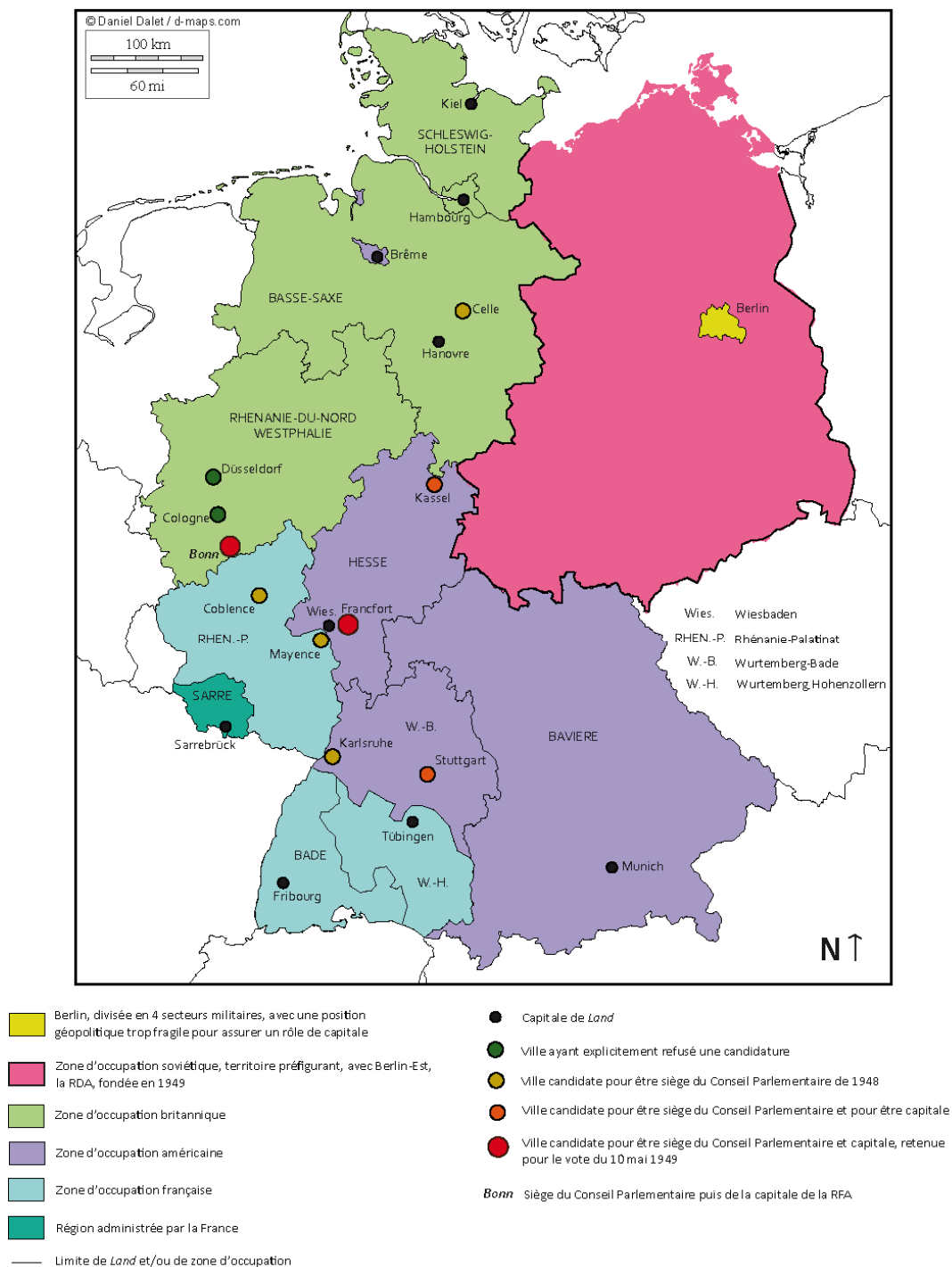
⁹⁷ Parallèlement, la CDU s'enthousiasme sur le plan politique pour un rapprochement avec les Etats-Unis. La fin des années 1940 marque également les bases de nouveaux rapports de force militaires et économiques en Europe de l'Ouest, notamment après la mise en place du plan Marshall (qui contribue à la réindustrialisation rapide de la RFA). Ce parti est également bien disposé par rapport au Traité de Bruxelles de 1948 prélude à la mise en place de l'Union de l'Europe Occidentale et à celle de l'OTAN, à laquelle la République Fédérale adhérera en 1955.

⁹⁸ Selon Marcel Delvaux, correspondant de 1953 à 1995 pour des médias belges, le Royaume-Uni promet même une démilitarisation de la capitale, effort d'autant plus facile que l'administration militaire de Bonn est alors déléguée à l'armée belge. Le général Piron, en poste à Bonn, dans le palais Schaumburg, le futur palais présidentiel, aurait même refusé la demande des Britanniques et refusé de partir, d'où un incident diplomatique entre le Royaume-Uni, la Belgique et l'Allemagne de l'Ouest.

pour Bonn semble permettre à Berlin, de redevenir beaucoup plus facilement la vraie capitale de l'Allemagne, une fois les conditions géopolitiques éclaircies.

Le 10 mai 1949, 13 jours avant la proclamation de la Loi Fondamentale et donc l'avènement de la République Fédérale d'Allemagne, l'Assemblée constituante choisit après un vote très serré, par 33 voix contre 29, la ville de Bonn comme capitale fédérale provisoire.

Carte 5 - Choix de la capitale ouest-allemande en 1948 et 1949



3.2. Une capitale de moins en moins provisoire

La décision du 10 mai 1949 portait sur une capitale qui devait avoir un caractère transitoire. Comme nous l'avons vu, la situation géopolitique, à savoir la partition du pays, ne devait constituer qu'une période provisoire. Le SPD tente en dernier recours, le 3 novembre 1949, de refaire voter au *Bundestag* une décision en faveur de Francfort. Le choix de Bonn est confirmé.

A mesure que la Guerre Froide s'installe, la perspective d'une réunification rapide et donc d'un retour de la capitale à Berlin s'éloigne. Cela se constate autant dans l'opinion publique que dans les milieux politiques. Sur le plan international, le fossé se creuse dans les années 1950 entre les Etats-Unis et l'URSS et parallèlement (voire mécaniquement), il se creuse dans les deux Allemagnes entre lesquelles le dialogue est vite rompu. En octobre 1949, la RDA est créée bien que non reconnue officiellement par la RFA⁹⁹. En 1952, elle redécoupe de nouvelles régions et abandonne le système des *Länder*. Enfin, la construction du Mur de Berlin en 1961 fige l'évolution territoriale des territoires allemands. A contrario, à l'intérieur de la RFA, le rôle des *Länder* est très important. Même dessinés par les occupants britanniques et américains surtout, « les *Länder* forment une sorte de contrepoids vertical au pouvoir de la fédération. Leur forme a, par nature, pour but de prémunir l'Allemagne contre toute possibilité d'excès du centre » (SUR, 1997, p.150-151). Autrement dit, ils n'ont pas seulement des compétences élargies, comme le vote des lois au *Bundesrat* ou la capacité de jouer un rôle très important dans les jeux politiques, mais ils deviennent dans la République fédérale un véritable gage de démocratie et d'équilibre par rapport à un pouvoir central. Dans les premières années de la *Bundesrepublik*, Bonn a donc eu un statut de moins en moins fragile et un rôle discret et sous la surveillance des capitales des *Länder*.

Dans un deuxième temps, à partir de 1954, Bonn doit tenir compte du *statu quo* des relations inter-allemandes. Il s'agit alors d'examiner si tous ceux qui travaillent en relation avec le pouvoir en Allemagne doivent s'installer durablement à Bonn, et donc dans des bâtiments plus grands, et sans plus aucun caractère provisoire. Un certain nombre de politiques et d'intellectuels tels Marion Gräfin von Dönhoff du *Zeit* militent pour une halte dans les constructions (*Baustopp*) afin de ne pas gaspiller des moyens inutiles pour une capitale qui ne sera pas amenée à durer. Par ailleurs, le rôle de Berlin comme une capitale évidente de la RFA est réaffirmé. Dès 1951, notamment sous l'égide du jeune Willy Brandt, la présence de l'administration fédérale à Berlin-Ouest est renforcée. Parallèlement, le SPD comme les maires successifs de Berlin (notamment Ernst Reuter et Otto Suhr) rappellent continuellement le rôle de capitale de la République Fédérale. Entre 1955 et 1959, le *Bundestag* siège régulièrement dans le bâtiment du Reichstag afin d'affirmer que non seulement la partie occidentale de la ville appartient bien à la *Bundesrepublik*, mais qu'elle a un capital symbolique auquel les élus ouest-allemands n'entendent pas renoncer. Entre 1953 et 1969, les présidents fédéraux y seront élus et 2097 réunions de commissions s'y tiendront (MENUDIER, 1991, p.10).

⁹⁹ Le sigle RFA (République Fédérale d'Allemagne) comme l'expression « République Fédérale » lorsqu'il est employé dans le contexte de la période s'étendant de 1945 à 1990 doit être compris dans cette thèse comme synonyme d' « Allemagne de l'Ouest », dans le cadre d'un Etat coupé en deux. Les mêmes mots utilisés dans un contexte post-réunification désignent l'Allemagne en entier.

La période suivante, qui court jusqu'à la fin de la Guerre Froide, va dans le sens inverse. Elle intervient à l'occasion d'une alternance politique, d'abord dans une coalition sous Kurt Georg Kiesinger, puis avec l'arrivée du social-démocrate Willy Brandt comme chancelier fédéral en 1969. Lorsqu'il entame son « *Ostpolitik* », il reconnaît en Bonn « la capitale officielle » de l'Allemagne fédérale en même temps que la souveraineté de la RDA. Une Représentation diplomatique permanente (*Ständige Vertretung*) de la RDA s'ouvre à Bonn alors qu'un parlement ouest-allemand s'installe dans la Hannoversche Straße, à Berlin-Est. Si la capitale n'est plus provisoire mais s'engage dans la durée, la nécessité de lui donner des institutions et un fonctionnement plus pratique s'impose. C'est ainsi que s'engagent les travaux pour l'établissement du Tulpenfeld, de la nouvelle Chancellerie (inaugurée en 1976) et même une restauration tardive du parlement (terminée en 1992). Ainsi, s'étoffe la surface utilisée et aménagée à Bonn dans son rôle de capitale d'Etat. La ville est désormais désignée officiellement comme « capitale fédérale » (*Bundeshauptstadt*). Cette époque profite des espaces libres, encore non bâtis, notamment entre Bonn et Bad Godesberg. John Le Carré décrit très longuement dans son roman *Une petite ville en Allemagne*, ce paysage en construction du quartier gouvernemental, pourtant une génération environ après l'arrivée du pouvoir dans la ville (LE CARRE, 1968, p.22-24):

« Des immeubles gigantesques, encore inachevés, dressaient leur morne silhouette au-dessus des champs en friche. Devant lui, l'Ambassade britannique, toutes ses fenêtres allumées, perchée sur sa colline de bruyère brune comme un hôpital improvisé dans le crépuscule de la bataille. A la grille, le pavillon britannique, mystérieusement en berne, pendait tristement au-dessus d'un petit groupe de policiers allemands.

(...) Pour faire face à l'immigration de diplomates, de politiciens, et de fonctionnaires témoins de cet honneur inattendu – et aussi pour garder leur distance – les indigènes ont construit tout un faubourg en dehors des murs de leur cité. C'était par l'extrémité sud de cette banlieue que le flot de la circulation s'efforçait maintenant de passer : un fatras de lourdes tours et de baraquements militaires récents qui bordaient la route presque jusqu'à la charmante agglomération de maisons de santé de Bad Godesberg dont la principale industrie qui jadis était l'eau minérale est aujourd'hui la diplomatie. Bien sûr, certains ministères ont été admis dans la ville même et sont venus ajouter leur maçonnerie de pacotille aux cours pavées. Bien sûr, certaines ambassades sont à Bad Godesberg, mais le siège fédéral et la grande majorité des quatre-vingt-dix et quelques missions étrangères accréditées auprès de lui, sans parler des membres des groupes de pression, de la presse, des partis politiques, des organisations de réfugiés, des résidences officielles des hauts fonctionnaires fédéraux, du Kuratorium pour l'Allemagne Indivisible, ainsi que toutes les superstructures démocratiques de la capitale provisoire de l'Allemagne de l'Ouest, se trouvent de chaque côté de cette grande artère qui relie l'ancien siège de l'évêché de Cologne aux villas victoriennes d'une ville d'eaux rhénane. (...)

De ce village étrangement promu au rang de capitale, de cet îlot gouvernemental, qui manque tout à la fois d'identité politique et de ressources mondaines et qui est en permanence voué à l'état d'impermanence, l'Ambassade britannique fait partie intégrante. (...) Construit à l'époque où l'occupation touchait à sa fin prématurée, l'Ambassade reflète précisément cette renonciation mal acceptée ; c'est un visage de pierre tourné vers un ancien ennemi, un sourire gris destiné à l'allié actuel. A gauche de Cork, comme ils franchissaient enfin la grille, se dressaient les bureaux de la Croix-Rouge, et à sa droite, une usine Mercedes ; derrière lui, de l'autre côté de la rue, les Sociaux-démocrates et un dépôt de Coca-cola. L'Ambassade est séparée de ces voisins invraisemblables par un bout de terrain vague qui parsemé d'oseille et de plaques d'argile nue descend en pente douce vers le Rhin négligé. Cela s'appelle la ceinture verte de Bonn et c'est l'orgueil des urbanistes de la ville. »

(traduction de Jean Rosenthal)

3.3. Le microcosme bonnois

En 1953, l'écrivain Wolfgang Köppen publie un roman dont l'action se situe dans les premiers temps du pouvoir à Bonn. Il intitule son œuvre *Das Treibhaus*, ce qui signifie « la serre »

en décrivant un petit monde en circuit fermé. Le surnom va coller à la ville jusqu'au déménagement de 1999. Lorsque les politiciens, les fonctionnaires et les diplomates ont investi la ville au début des années 1950, ils arrivent dans une ville de petite taille, dont le centre de gravité économique est l'université, sise dans le château de l'ancien prince-électeur. La population y est en moyenne moins ouvrière et plus riche que dans les autres villes de Rhénanie. Par leur nombre (ils représentent dans les années 1950 un tiers des habitants), les nouveaux arrivants qui travaillent pour la capitale contribuent à renforcer le poids des catégories aisées et la part de ceux qui ont un capital culturel élevé. Ils forment l'image d'une ville exclusivement occupée par des fonctionnaires. Le caractère provincial de la ville et les qualités du site (au pied des Siebengebirge et le long du Rhin) contribuent à forger l'image d'une cité de nantis, coupée des réalités économiques et sociales de la population. D'où la métaphore de la serre chaude et confortable séparée de l'extérieur.

Un autre aspect qui colle à la peau de Bonn est sa taille. Bien que la ville ait vu sa population tripler entre 1950 et 2000 (principalement d'ailleurs du fait de l'incorporation de communes voisines), l'agglomération reste très modeste par rapport aux métropoles allemandes, à commencer par les plus proches de Cologne et de Düsseldorf. Son atmosphère tranquille et bourgeoise, souvent caricaturée sous les traits de commerces qui ferment tôt, de rues calmes où la police est appelée pour tapage nocturne dès 21 heures, lui confère le sobriquet de village. Bonn est le village fédéral, le *Bundesdorf*.

3.4. Bonn, une capitale incomplète

En choisissant Bonn comme capitale, l'Allemagne rejoignait le groupe des fédérations qui ont pour centre politique une ville de taille insignifiante. Bonn semblait à ranger dans la même catégorie qu'une Washington. Mais à la différence de son pendant américain, Bonn n'a aucun statut spécial. Il n'a pas été prévu de district fédéral. La ville a été portée candidate par le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie, qui ne lui a pas donné d'autonomie particulière et dont il n'a jamais été question qu'elle supplante Düsseldorf comme capitale.

Par de nombreux autres aspects, Bonn apparaît bien comme une capitale incomplète. Tout d'abord, nombre d'institutions fédérales n'ont pas été installées à Bonn. Par exemple, l'institut fédéral de la concurrence (*Bundeskartellamt*), l'institut fédéral de la formation professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*) ou encore l'institut fédéral pour les médicaments et le matériel médical (*Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte*) se trouvaient à Berlin-Ouest¹⁰⁰. De même, le service fédéral de statistiques (*Statistisches Bundesamt*) était installé à Wiesbaden. L'agence fédérale de l'emploi (*Bundesanstalt für Arbeit*) a été implantée à Nuremberg.

Ce qui est valable pour l'administration l'est d'à peu près tous les domaines de l'économie allemande. Les fonctions très importantes qu'avait accumulées Berlin durant des décennies, d'une part n'y sont pas restées, et d'autre part se sont éparpillées entre toutes les villes d'Allemagne. Il en est ainsi des grands groupes industriels comme Siemens qui s'est installé à Munich. Les

¹⁰⁰ Il s'agit d'institutions créées après-guerre plus que d'établissements dont l'emplacement serait un héritage. Les locaux utilisés se trouvent d'ailleurs dans des quartiers totalement différents.

banques, la Bourse et la banque centrale (la *Bundesbank* ou *Buba*) à Francfort. Dans le domaine des médias, les plus grands groupes voient le jour à Hambourg (la *Deutsche Presse Agentur*, le groupe Springer) et dans les agglomérations les plus importantes. Au fond, ce qui caractérise la géographie des fonctions urbaines de la République fédérale, c'est un magnifique équilibre entre toutes les villes, qui a pour résultat qu'aucune ne peut se prévaloir d'une domination sur toutes les autres. Cet état de fait entre les villes allemandes, dans un système de forme polycentrique, a été notamment présenté par deux études qui portent d'ailleurs un même nom équivoque, « *Hauptstadt oder Hauptstädte* »¹⁰¹, écrites à 20 ans d'écart par Peter Iblher et Hans-Dieter Laux (IBLHER, 1970 ; LAUX, 1990).

Le développement de Bonn comme capitale ne doit pas être compris comme un simple transfert des anciennes fonctions de Berlin mais plutôt d'une toute petite partie spécialisée dans la haute administration, la politique et la diplomatie.

4. Berlin-Est capitale (1949-1989)

Si la partie occidentale de la ville de Berlin est à partir de 1945 dépouillée de ses fonctions politiques et économiques, il en va tout différemment dans la partie orientale.

Au moment de la création de la République Démocratique d'Allemagne, la localisation de la capitale ne fait pas du tout débat. Au contraire. Berlin s'impose comme lieu du pouvoir, de manière beaucoup plus forte que Bonn à l'ouest. Tout d'abord, dans la zone d'occupation soviétique, qui borne la future RDA, Berlin est de très loin la plus grande ville. L'indice de primatie est particulièrement fort et même encore jamais égalé pour un pays habitué à un certain équilibre entre les villes¹⁰². C'est le résultat du découpage d'un territoire qui n'est en rien le reflet d'un réseau urbain hérité d'un espace beaucoup plus grand. Berlin-Est se trouve donc dans une situation très comparable à Vienne après 1919, à savoir à la tête de la hiérarchie urbaine d'un territoire beaucoup plus petit que celui sur lequel ses compétences de capitale s'étendaient jusqu'alors. La RDA ne représente que 17% de la superficie du Reich dans ses frontières du 1^{er} septembre 1939¹⁰³.

Deuxièmement, la mise en place du régime communiste s'est manifestée par une centralisation massive et rapide du pouvoir. Les victimes ont été les *Länder* dessinés au lendemain de la guerre et dissous en 1952. « Ceux-ci étaient à l'époque clairement considérés comme des obstacles à la mise en œuvre d'une politique socialiste » écrit Etienne Sur (SUR, 1997, p.147). Otto Grotewohl, ministre-président de la RDA, arguera que les *Länder* formaient une « barrière » (SUR, *idem*) entre le citoyen et l'Etat. Dans les faits, il s'agit, comme en 1933 de ne tolérer aucun contre-pouvoir éventuel. Les *Länder* dessinés en RDA, qui préfigurent à peu de choses près ceux

¹⁰¹ « Capitale ou capitales »

¹⁰² Le rapport entre la population de Berlin-Est, la première ville et celle de Leipzig la deuxième est de 1,95 en 1950 et de 2,35 en 1988. Il est beaucoup plus fort qu'entre la deuxième et la troisième (Dresde) villes qui est pour les deux dates de respectivement 1,24 et 1,05.

¹⁰³ L'Autriche ne représente aujourd'hui que 12% de la superficie de l'Empire d'Autriche-Hongrie en 1914.

reconstitués en 1990, sont remplacés par des districts (*Bezirke*) relativement petits et sans aucune compétence. Cela a pour conséquence de renforcer Berlin, déjà favorisé par son poids démographique.

Par ailleurs, la reconstruction de Berlin dans sa partie orientale n'échappera pas à la règle qui consiste pour chaque régime à imprimer sa marque, son image, son identité dans le paysage urbain (GRESILLON, 1990). Inspiré par le précédent moscovite, les plans optent pour des avenues larges et des corps de bâtiments droits et massifs. La construction de la Stalinallee (actuelle Karl-Marx-Allee) ou l'aménagement de l'Alexanderplatz en sont des exemples. Plus important, les constructions ont aussi concerné les bâtiments officiels. Le centre-ville de Berlin (et en particulier les secteurs du pouvoir le long de la Wilhelmstraße et d'Unter den Linden) avait été totalement détruit. De plus, la rupture idéologique avec le nazisme est telle que la question de la réutilisation de bâtiments utilisés par les nazis est problématique.

Dans un premier temps, le pouvoir est-allemand boude l'ancien quartier gouvernemental développé depuis 1870, alors que la grande majorité des bâtiments à usage politique avant-guerre se trouvait bien dans le secteur sous occupation soviétique. Seuls le Reichstag en ruine et le *Diplomatenviertel* avec ses ambassades en cendres faisaient exception. Par contre, il est vrai que quelques-uns de ces bâtiments se sont retrouvés quasiment au niveau de la frontière. Le *Reichsluftfahrtministerium* par exemple, réutilisé pour divers ministères liés à la planification économique, jouxte le tracé du futur Mur¹⁰⁴. L'appareil d'Etat va aussi reprocher au quartier de Mitte, par idéologie, son caractère traditionnel et prussien, et donc bourgeois selon la terminologie de l'époque. C'est pourquoi il choisit dans les années 1950, de s'installer à 8 km du centre, à Pankow, en direction du nord-est. A tel point qu'en RFA, il n'est pas rare de parler du « régime de Pankow » (TACK & DANYEL, 2009). Les personnages les plus importants du régime s'installent (pour travailler et vivre) près du Majakowskiring et en premier lieu le premier président de la RDA Wilhelm Pieck et le premier secrétaire général Walter Ulbricht. Ce quartier est au départ formé de villas entourant le château de Schönhausen, le lieu du pouvoir. Son accès est fermé au public. Après la mort de Pieck et la disparition de la fonction de président de la république, le château est de plus en plus considéré comme un signe de bourgeoisie rappelant le passé prussien. Il reste encore une dizaine d'années un lieu de représentation et de réception d'hôtes étrangers. Quelques ambassades suivent ce chemin et s'installent dans les rues adjacentes ou vers le nord de Prenzlauer Berg. Des rues vont d'ailleurs être dédiées entièrement à la diplomatie à partir des années 1970 comme la rue « Esplanade » au nord de la Bornholmer Straße. Mais après la construction du Palais de la République (*Palast der Republik*) et de quelques ministères vers l'Île des Musées, le pouvoir va peu à peu revenir vers le centre et préférer ces bâtiments neufs à l'architecture plus en phase avec l'idéologie politique de l'époque.

Dans l'ensemble, Mitte n'a jamais été un quartier abandonné. L'emprise de la diplomatie et de la presse, si elle reste majoritairement cantonnée dans les quartiers centraux, tend à diminuer mais ne délaisse jamais cette partie de la ville. La presse est très surveillée et rare sont les

¹⁰⁴ Il a même été le lieu, en 1961, d'une des premières et des plus spectaculaires évasions à Berlin-Ouest, lorsque trois personnes se sont jetées du dernier étage avec une tyrolienne et ont atterri directement de l'autre côté du Mur.

correspondants étrangers qui ont l'autorisation de travailler sur le territoire est-allemand. Sur le plan diplomatique, peu d'Etats, hormis les pays « frères » et l'URSS, ont de véritables ambassades mais plutôt des missions diplomatiques, qui demandent moins de surfaces de bureaux. C'est ainsi que sur Unter den Linden et sur la Wilhelmstraße rebaptisée Otto-Grotewohl-Straße, certains immeubles abritent 5 ambassades.

La période de la RDA poursuit cette logique de centralisation forcenée n'en reste pas moins une exception dans la géographie du pouvoir à Berlin parce qu'elle implique tout de même une bifurcation vers l'est du fonctionnement général de la politique dans la ville.

5. Jeu d'échelles et géographie du pouvoir : quelle nouvelle donne avec la réunification ?

L'histoire allemande a donc ceci de particulier, depuis 1871, qu'elle remet en question continuellement le binôme capitale/territoire. Ces mouvements très brusques du territoire ont certes des origines très anciennes : pas de *core-area* évidente, une domination berlinoise tardive d'un point de vue démographique, flou dans l'établissement des structures étatiques et impériales, frontières compliquées, nombreuses et mouvantes. Il s'explique aussi par la faible profondeur historique de la domination de Berlin sur un territoire plus étendu que celui de la Prusse et donc à un trop lent enracinement de cette capitale « parvenue » dans les représentations collectives.

Les tableaux 4 et 5 doivent aussi interpeller sur le dialogue perpétuel entre les échelles et les niveaux d'analyse. Essayer de créer un système permettant de résumer et de comprendre cet aller-retour permanent entre local, régional, national, continental et mondial ancre notre réflexion au cœur de celle que nous avons décrit dans les chapitres précédents. La question de la capitale permet de résumer logiques internes et externes à l'Etat et à la ville parce que son statut lui impose de jouer un rôle d'interface entre l'intérieur et l'étranger.

Le tableau 5 systématise les rapports entre la capitale et les différents niveaux de compréhension de l'espace allemand selon les échelles et le temps. On peut faire des parallèles intéressants qui illustrent ce dialogue entre niveaux scalaires. Au niveau international, des périodes d'expansion (lorsque la couronne de Prusse s'est étendue de manière à créer l'Empire allemand et lorsque le III^e Reich a théorisé la recherche du *Lebensraum* et a anéanti une partie de l'Europe par ses invasions militaires) ont alterné avec des périodes de rétraction. La République de Weimar et la période de la Guerre Froide sont consécutives à des pertes territoriales et les frontières ont été dessinées par des puissances extérieures (Traité de Versailles et Traité de Potsdam). Mécaniquement, au niveau national, la capitale s'est trouvée de plus en plus centrale (géométriquement) dans les phases d'expansion et aussi de plus en plus puissante car régissant des territoires plus étendus. A l'inverse, les périodes de rétraction sont celles où la capitale est devenue moins centrale sur le plan géométrique comme dans les réseaux du fait de l'amputation d'anciens territoires. Certes, Berlin et Bonn sont situées dans des espaces relativement centraux à

l'intérieur de chacun des ensembles formés par la RDA et la RFA de 1949. Les deux villes sont autant périphériques l'une que l'autre si l'on prend en compte l'espace des deux Etats ensemble.

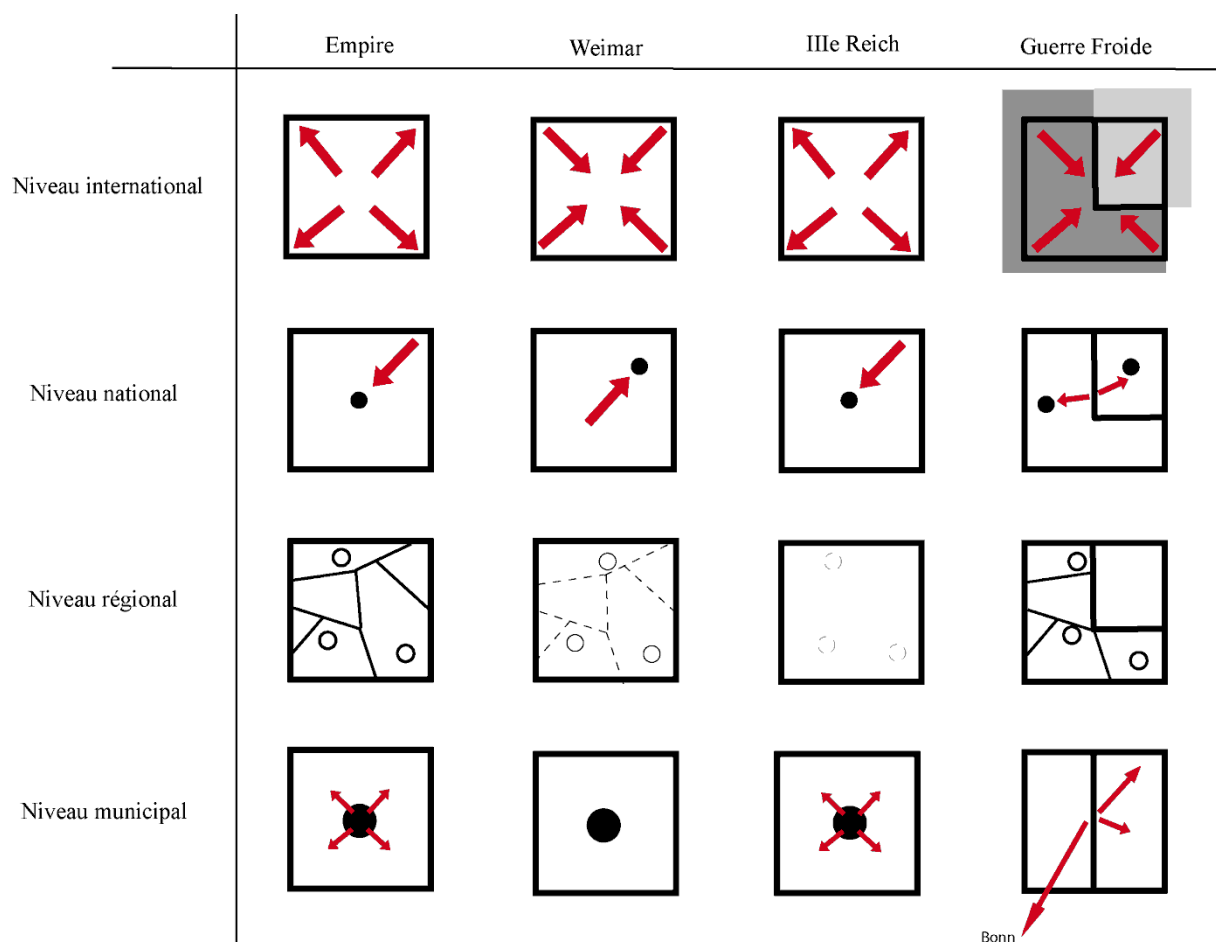
Tableau 4 – Eléments de construction du binôme capitale/territoire en Allemagne selon l'échelle et la période

	Capitale	Intra-urbain	Régional	Fédéral / National	Extérieur proche	Monde
Empire	Berlin	Concurrence entre monumentalité impériale et royale	Maintien de compétences étendues des <i>Länder</i> mais poids écrasant de la Prusse	« Capitale parvenue », centralité géométrique, démographique et économique	Eviction de l'Autriche, expansion territoriale de la couronne Hohenzollern	Puissance militaire affirmée en Europe construction d'un Empire colonial
Weimar	Berlin	Monumentalité nationale installée, peu de réalisations	Centralisation. Weimar comme lieu symbole de la république	Position moins centrale car pertes territoriales	Conditions imposées par le traité de Versailles	Perte de l'Empire colonial
III^e Reich	Berlin	Débuts des projets de Speer, restructuration profonde du quartier gouvernemental	Suppression des <i>Länder</i> . Instauration des <i>Gaue</i> .	Retour d'une centralité géométrique	Expansionnisme très violent. Asservissement économique et raciste de l'Europe occupée	Projet de Germania pour capitale du « Reich de mille ans »
RDA	Berlin-Est	Reconstruction, repli vers Pankow et l'Ile des Musées	Aucun contre-pouvoir régional. Centralisation économique et politique	Centralité géométrique et fort indice de primatie	Intégration dans le Pacte de Varsovie et le COMECON	Grande influence de l'URSS dans la diplomatie
RFA	Bonn	Construction d'un quartier gouvernemental <i>ex nihilo</i>	<i>Länder</i> avec pouvoirs étendus notamment au <i>Bundesrat</i>	Effacement devant d'autres villes	Intégration dans la CEE et l'OTAN. Délégation d'une part de souveraineté à Bruxelles	Grande influence des anciens alliés et en particulier des Etats-Unis dans la diplomatie

A l'intérieur de la ville, les mutations sont quelque peu influencées par les échelles plus petites. Les périodes d'extension territoriale et d'impérialisme (wilhelmien ou hitlérien) coïncident avec un développement d'un quartier gouvernemental bien identifié dans la ville, recherchant par sa monumentalité à incarner une image particulière de l'Etat. Il faut évidemment faire la différence entre le mouvement du XIX^e siècle qui répondait à la nécessité pour la ville de se doter d'institutions qu'elle n'avait pas encore aux projets fanatiques des nazis qui, non contents d'utiliser un appareil monumental déjà existant, voulaient en refonder un nouveau. Les périodes de rétraction sont marquées par des formes de repli à l'intérieur de la capitale. Engoncée dans des problèmes de politique intérieure et prise à la gorge par plusieurs crises économiques, la République de Weimar n'a pas beaucoup plus développé le quartier gouvernemental qu'il ne l'était déjà. La période de la Guerre Froide est aussi, d'une autre manière, une période de repli sur

le plan des quartiers du pouvoir. La ville de Berlin est coupée en deux et l'ancien centre politique difficile à réutiliser dans l'Etat. Côté ouest, le pouvoir part dans la petite Bonn et se développe dans une architecture au départ provisoire puis exprimant le « self-effacement » (WISE, 1998, p.23). Côté est, le repli se porte sur Pankow et l'Ile des Musées.

Tableau 5 – Schémas généraux suivis par la capitale allemande selon l'échelle et la période



Pour l'échelon régional, le dialogue entre échelles paraît moins évident. Car les mêmes causes n'ont pas toujours les mêmes effets. L'unité allemande de 1871 a été faite aussi grâce à des gages donnés par la Prusse aux autres Etats, qui constituaient parfois des entités puissantes. Le III^e Reich exprime une gestion du territoire où tout contre-pouvoir doit être écarté. Au contraire, la perte de territoire et la position moins centrale de la capitale ont peut-être joué dans la volonté de la République de Weimar de renforcer une forme de centralisation administrative, en redonnant le blason du préfixe *Reich-* et en limitant les compétences des *Länder* et donc de la Prusse. La partition de l'Allemagne oppose deux modèles : une centralisation à l'extrême calquée sur le

totalitarisme soviétique¹⁰⁵ et une démocratie dont l'une des grandes caractéristiques est les larges pouvoirs délégués aux *Länder*.

Il serait tentant de chercher un lien de causalité entre ces différentes échelles et d'interpréter les événements de manière à savoir quel niveau porte les conséquences des positions et des intérêts exprimés à quel autre niveau. L'exposé proposé plus haut laisserait croire que ce sont les échelles les plus petites qui ont eu un impact sur le niveau local puis le niveau régional.

Ce tableau permet donc d'interroger plus avant les problématiques liées à la capitale au moment de la réunification et d'en comprendre les spécificités. Tout d'abord, et pour la première fois depuis 1871, une période d'expansion territoriale (l'annexion constitutionnelle de la RDA par la RFA) ne s'accompagne pas d'un effacement du fédéralisme. Mieux, les espaces de l'ex-Allemagne de l'Est se transforment en 5 nouveaux *Länder* (auxquels s'ajoute le territoire oriental de la ville de Berlin rattaché au *Land* de Berlin-Ouest). Par contre, le lien presque mécanique établi entre niveau international et national, ne fonctionne plus, parce que la capitale se trouve excentrée géométriquement. Si le centre de gravité géographique de l'Allemagne devenue unifiée s'est déplacé de manière significative, ce n'est pas vraiment le cas pour les centres de gravité économiques et démographiques. Si Bonn reste capitale de l'Allemagne unifiée, le pouvoir ne sera pas trop éloigné de ces centres. Si Berlin devient la capitale, la question d'un rattrapage du centre en termes d'accessibilité intérieure se pose d'emblée (GRASLAND, 1991). Dans l'éventualité de cette dernière option, celle d'un déménagement des institutions sur Berlin ainsi que de la réorganisation d'un nouveau quartier gouvernemental se pose également de manière mécanique.

Conclusion

Les régimes qui se sont succédé en Allemagne depuis 1871 définissent une chronologie politique avec des ruptures brusques. L'identité successive des conditions territoriales, politiques et idéologiques de ces régimes s'est d'ailleurs souvent construite par opposition au régime précédent : la République de Weimar par rapport à l'Empire, le régime national-socialiste par rapport à la République de Weimar ou encore, chacune à sa manière, la RFA et la RDA par rapport à la période nazie. Cependant, il est difficile de ne pas noter des permanences dans le lien compliqué entre l'Allemagne et sa capitale.

Le premier est que l'Allemagne fédérale ne s'est unie que par la somme de ses régions comme le montrent les premières lignes de la Loi Fondamentale: « Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet »¹⁰⁶. Ce mode de construction territoriale a permis l'unité

¹⁰⁵ Le sentiment tenace en Allemagne qu'il y a un lien entre centralisation et totalitarisme vient en effet du fait que les deux périodes totalitaires que sont le III^e Reich et le régime de la RDA avaient supprimé toute opposition, notamment en interdisant l'émergence d'une démocratie régionale.

¹⁰⁶ « Les Allemands dans les *Länder* de [énumération des 16 *Länder*] ont terminé, au nom de l'autodétermination, l'unité et la liberté de l'Allemagne »

allemande de 1871. Sans cela, et même avec toute la pression de la Prusse, le projet national allemand n'aurait pu se réaliser. Cette construction juridique donne des caractères particuliers à la capitale. Car l'Allemagne n'a pas fait le choix des Etats-Unis, de l'Australie ou encore du Brésil, d'établir un district fédéral, c'est-à-dire un territoire neutre et indépendant de tout Etat fédéré dont la seule fonction est de créer les conditions favorables pour l'exercice d'une autorité sans qu'aucune province ne paraisse avantagée. Le *Land* actuel de Berlin a les mêmes attributions que n'importe quel autre *Land* et son indépendance du Brandebourg voisin, réaffirmée par referendum en 1996, n'est pas un legs d'une époque reculée, mais bien du statut de la ville durant la Guerre Froide. Ici, c'est la nature du régime et les rapports de force territoriaux qui imposent la capitale. Par ailleurs, l'histoire urbaine de l'Allemagne est celle d'un territoire polycentrique. Il l'est par la taille des villes sur le temps long. Berlin n'a pris la première place dans les classements démographiques qu'à la fin du XVIII^e siècle. De plus, sur le plan fonctionnel, les rôles sont répartis entre les villes allemandes. Cela a notamment été le cas durant la période 1949-1999, pendant laquelle Bonn a été capitale et pendant laquelle les grandes villes allemandes avaient chacune un rôle très important dans le domaine économique et culturel.

Cette répartition des rôles, qu'après tout beaucoup de pays connaissent entre leurs capitales et d'autres grandes villes sur le territoire (Chine, Brésil, Italie, Espagne), est renforcé en Allemagne par le poids institutionnel des régions, et donc de leurs chefs-lieux. Aux Etats-Unis, ce sont en majorité des petites villes qui sont capitales d'Etat. New York, Miami, Chicago, Seattle, Houston, San Francisco, Los Angeles, considérées comme des villes globales ou quasiment ne sont pas capitales d'Etat fédéré. Francfort, Leipzig et Cologne correspondent à ce modèle en Allemagne mais pas Munich, Hambourg, Stuttgart ou Düsseldorf. Etre capitale de *Land* signifie être le lieu d'un parlement (même régional, il a l'initiative des lois) et de ministères (surtout dans les domaines de la justice, de l'intérieur et de l'éducation). Et enfin, pour l'époque la plus récente, ces villes sont les interlocuteurs directs de l'Union Européenne dans le domaine du développement régional. Tous ces éléments contribuent à engendrer une capitale fédérale au rôle assez limité. En Allemagne, l'Etat ne reçoit qu'un tiers des recettes fiscales. Autre conséquence, toutes les institutions sont appelées « fédérales » (préfixe *Bundes-*) pour les distinguer de leurs pendants régionaux (préfixe *Landes-*). Cela est même valable pour un parlement (*Bundestag* - *Landtag*) ou un ministère (*Bundesministerium* - *Landesministerium*).

Enfin, dernier aspect qui traverse également les différents régimes (sauf le régime nazi et la RDA), l'Allemagne a des services et des institutions fédérales, même dans la très haute administration. Peu d'Etats mettent leur Cour Constitutionnelle et le Conseil d'Etat loin de leur capitale, comme en Allemagne avec Leipzig ou Karlsruhe. La distance géographique est la garante de l'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire. Sachant cela, il paraît moins incongru qu'un groupe de députés ait pu imaginer un système politique avec un parlement et un gouvernement distants de 600 km ! Mais surtout, ce dernier aspect, ajouté à l'importance des régions, permet de comprendre que le rôle de la capitale a toujours quelque chose de suspect. Du rôle ambigu de la Prusse dans la genèse de l'Empire allemand, à la suppression des droits des

Länder en 1933 et 1952, la centralisation du pouvoir est considérée comme un horizon insupportable dans la politique allemande car contraire à sa tradition démocratique.

L'analyse du vote du 20 juin 1991 décidant du transfert du gouvernement et du parlement allemands de Bonn à Berlin nous apparaît donc comme indispensable. Comprendre comment sont relancés et reliés ces différents niveaux d'analyse dans la foulée de la réunification permet donc d'appréhender le poids de la capitale, en particulier d'un point de vue symbolique. Car en effet, la Chute du Mur de Berlin et la fusion des deux territoires semblent être l'occasion de rebattre une nouvelle fois les cartes de la construction du territoire allemand et rouvrir la possibilité de changements profonds de la géographie de l'exercice politique dans ce pays.

« Je parlai des deux moitiés de l'Allemagne, la moitié occidentale, catholique, rhénane, bavaroise, opulente, heureuse de vivre, extravertie, et la moitié orientale, protestante, prussienne, frugale, austère, intravertie. Je lui dis que cette moitié de l'Est faisait tout autant partie de mon univers intellectuel que l'occidentale et que je pouvais m'y mouvoir comme dans l'autre, et pareillement y travailler, y habiter, y aimer, y vivre. »

Bernhard Schlink, *Le Retour*

« Personne ne sait mieux que toi, sage Kublai, qu'il ne faut jamais confondre la ville avec le discours qui la décrit. Et pourtant, entre la ville et le discours, il y a un rapport. »

Italo Calvino, *Les Villes invisibles*

Chapitre 4 - Bonn ou Berlin ? La question capitale de la réunification

Au matin du 20 juin 1991, il pleut sur Bonn.

Il est possible de l'affirmer sans regarder les archives du service fédéral de météorologie (le *Deutscher Wetterdienst*), énième administration centrale à ne pas avoir son siège à Bonn. Ce détail nous est connu parce qu'Uta Titze, élue du SPD, l'une des 201 députés à avoir pris la parole ce jour-là au *Bundestag*, y avait vu, en se levant, un bon présage. « Alle schweren Prüfungen meines Lebens, als da waren Abitur, Hochzeit, [Heiterkeit] Führerscheinerwerb (...), fanden bei sehr schlechtem Wetter statt, und es ist immer gutgegangen. Insofern habe ich, da ich mich sehr früh und eindeutig auf Bonn festgelegt habe, die Hoffnung, daß es für die Bonner gut ausgeht. »¹⁰⁷ Ce discours plein d'optimisme et aux intonations très intimes reflète un sentiment répandu dans l'assemblée parlementaire comme dans l'opinion et la presse. Ce même jour, dans l'édition du *Monde* vendue en kiosque, le correspondant Luc Rosenzweig titre : « Les partisans de Bonn semblent assurés d'une courte majorité au Bundestag » (LE MONDE, 1991c). Le vote sur la

¹⁰⁷ « Tous les examens les plus difficiles de ma vie, mon bac, mon mariage [rires dans l'Assemblée], mon permis de conduire (...) se sont déroulés sous une pluie battante et se sont toujours bien passés. C'est ainsi que je me suis tôt forgé un irrévocable espoir, que tout se passera bien pour Bonn. », (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991, p. 2800)

localisation du gouvernement et du parlement en Allemagne promettait d'être serré. Or, dans l'édition parue le 21 et datée du 22 juin, le même journaliste écrivait : « Avec le recul, ce n'est pas le succès de Berlin rétablie dans son statut de capitale pleine et entière qui étonnera, mais l'étroitesse de la marge qui a permis la victoire de ses partisans » (LE MONDE, 1991d).

En effet, par 338 voix contre 320, le *Bundestag* votait la relocalisation du Parlement et du gouvernement fédéral à Berlin¹⁰⁸. La décision intervenait après l'examen de 5 motions et 11 heures de débat, pour tenter de départager ceux qui défendaient un maintien des institutions à Bonn et ceux qui penchaient pour un déplacement à Berlin rendu possible par la réunification.

Incertitude ou surprise quant aux résultats, étonnement devant l'âpreté du débat et le jeu des rapports de force, implication très personnelle et émotionnelle des orateurs sont les grands traits du débat parlementaire du 20 juin 1991 sur le déplacement de la capitale. Le faible écart de voix entre les partisans de Bonn et ceux de Berlin ne doit plus, une génération après, simplement nous étonner mais véritablement nous interroger sur le sens à donner à l'événement et sur les dynamiques géographiques qu'il entraîne. Il est surtout l'occasion unique de démêler le rapport compliqué entre le territoire allemand et sa capitale. L'abondance des discours qui a entouré le débat permet d'avoir une vue complète des logiques, parfois contradictoires, d'échelles ainsi que le sens très polysémique d'une capitale à la fois politique, symbolique, historique mais aussi économique et géopolitique. Il existe une autre raison pour laquelle ce débat de nature politique est aussi passionnant pour le géographe. La ligne de fracture entre les partisans de Bonn et de Berlin ne tient pas dans les coalitions politiques habituelles mais sous des arguments de nature identitaire, culturelle, voire régionaliste et chauvine. De ce point de vue, l'analyse du vote lui-même comme du contenu des discours apporte énormément pour la compréhension générale du lien capitale/territoire en Allemagne et sur le type de géographie du pouvoir dont l'Allemagne cherche à se doter après la réunification.

Ce pan de la réflexion se justifie donc pleinement dans l'analyse générale des conséquences du déplacement de la capitale allemande. Elle permet de resituer le contexte historique dans lequel il intervient et de le replacer dans la grille de lecture bâtie dans le chapitre précédent, sur les déplacements du pouvoir. Puis, la discussion du 20 juin 1991 préfigure sur de nombreux points la forme que devra prendre la capitale de l'Allemagne unifiée. Elle va permettre d'évaluer quelle part de l'appareil d'Etat sera transférée. Autrement dit, s'agit-il d'un déménagement complet ou partiel ? D'une réorganisation territoriale de l'administration comprenant une part de décentralisation ? Ou de fédéralisme ? Enfin, et surtout, quelle nouvelle image se prépare à donner la ville-capitale de l'Allemagne unie à ses voisins proches et au monde tout comme aux différentes régions du pays ?

Dans un premier temps, nous insisterons longuement sur la nouvelle donne proposée par la Chute du Mur de Berlin et la réunification puis nous analyserons la structure du vote des députés le 20 juin 1991 avant de procéder à lecture critique des discours prononcés au *Bundestag* ce jour-là.

¹⁰⁸ 660 députés sur 662 ont voté. Sur les suffrages exprimés, on a compté une abstention et un vote nul.

Ce chapitre s'appuie sur les travaux préparatoires à l'article publié en collaboration avec Géraldine Djament-Tran intitulé « Comment Berlin devint capitale de l'Allemagne. Eléments pour l'analyse d'un événement territorial » paru dans *L'Espace Géographique* (DJAMENT-TRAN & LAPORTE, 2010) et à la présentation que nous avons réalisée au colloque de l'EUGEO de Bratislava en août 2009.

1. Problématiser un événement géographique

1.1. Mesurer la portée spatiale du vote

D'un point de vue géographique, la (ré)unification de 1990 se présente comme un processus d'intégration de deux territoires séparés durant presque un demi-siècle et de réorganisation de la hiérarchie urbaine. L'intérêt pour ce débat se lit dans l'abondance des publications qui y font référence (EHLERS, 1994 ; JONES, 1994 ; LEINIGER, 1991 ; MENUDIER, 1991 ; ROUYER, 1997). La relecture des actes parlementaires de 1991 cherche à approfondir les causes du nouveau statut de Berlin, à restituer les dilemmes, les arguments et les attendus de la classe politique allemande à l'aune desquels on peut évaluer aujourd'hui la situation de la capitale en suivant l'invitation lancée au lendemain du vote à considérer « le comportement des députés dans leur choix comme objet d'analyse géographique »¹⁰⁹ (LAUX, 1991). L'abondance des sources qui a accompagné la décision parlementaire de déplacer l'appareil d'Etat à Berlin permet de pousser relativement loin la réflexion sur la portée géographique de l'événement. Les documents consultés ont été de trois types :

- des articles scientifiques et de presse pour tenter de reconstituer la genèse de ce débat
- le décompte exact des voix fourni par les procès-verbaux du *Bundestag* recoupé par les notices biographiques reconstituées pour chaque député à partir du site Internet de ce même *Bundestag*
- le texte des discours prononcés le 20 juin 1991 et celui des motions discutées

Avant d'entrer dans l'analyse de ces corpus, il est nécessaire de rappeler dans quels schémas multi-scalaires s'inscrivent les choix laissés au vote des députés du *Bundestag* à savoir un maintien à Bonn du parlement et du gouvernement ou un départ vers Berlin.

1.2. Rester à Bonn ou l'Allemagne à l'image d'une grande Suisse

Le premier scénario possible consistait en un maintien à Bonn des institutions parlementaires et gouvernementales. Cela revenait à faire de la capitale un lieu dont le pouvoir s'étendait sur un territoire simplement plus grand. D'un point de vue géohistorique, ce choix aurait pris comme acquis le déplacement du pouvoir survenu en 1949, en en niant son caractère provisoire. Le système capitale/territoire formé de Bonn et des *Länder* ouest-allemands conduisait

¹⁰⁹ « das Entscheidungsverhalten von Abgeordneten als Gegenstand geographischer Analyse » (p. 740).

à façonner un ensemble résilient, capable de résister au choc de la réunification. Cette dernière se résumait donc simplement à l'ajout de nouveaux territoires sans perturbation générale du système urbain et économique du pays. La réunification pourrait alors être comparée à un ajout de territoire dans une certaine direction, marginalisant un peu plus à chaque fois la position de la capitale. Ce genre de scénario devenait comparable à l'incorporation de nouveaux espaces sous la forme d'Etats fédérés américains au XIX^e siècle, à mesure de l'avancée vers l'ouest de la souveraineté des Etats-Unis.

Sur le plan territorial, Bonn se trouvait très excentrée vers l'ouest d'un point de vue géométrique mais restait sans aucun doute dans les espaces les plus accessibles, et avec les potentiels de proximité de population et de PIB les plus élevés d'Allemagne. Située à l'extrémité sud de la région-métropole (*Metropolregion*) de Rhin-Ruhr, la ville est la plus proche de celle de Rhin-Main qui regroupe Mayence, Wiesbaden et Francfort. A un autre niveau, Bonn se trouve à une distance équivalente de Hambourg et de Munich, les grandes métropoles économiques ouest-allemandes. Cette distorsion entre centralité géométrique et centralité démographique et économique se traduit donc pour les régions orientales par un enclavement relatif.

Choisir Bonn, vis-à-vis de l'environnement proche de l'Allemagne, c'est assumer un centre du pouvoir plus proche de plusieurs capitales d'Etats voisins, reliées par des axes rapides. En quelque sorte, rester au bord du Rhin revient à conserver, outre une accessibilité interne très bonne pour les régions occidentales les plus productives, une grande accessibilité externe depuis le Benelux, le nord de la France, la Suisse, voire la Grande-Bretagne (la liaison ferroviaire sous la Manche est alors en construction, et les liaisons aériennes entre Londres et l'ouest de l'Allemagne sont très développées). Or, cet accès relativement facile à l'étranger depuis Bonn recoupe aussi les espaces européens les plus dynamiques sur le plan économique et les plus denses sur le plan urbain. Bonn est une ville de la dorsale européenne, sur l'axe rhénan, à mi-chemin des ports de la Mer du Nord et des cités suisses. Cette puissante région transnationale abrite aussi, et ce n'est pas neutre pour un Etat comme la République Fédérale, les sièges des principales institutions européennes que sont Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. Par la route et le rail, les trois villes sont accessibles depuis Bonn en environ 3 heures contre au moins 7 ou 8 depuis Berlin.

Sur le plan de l'organisation intérieure du territoire allemand, rester à Bonn veut dire entériner un modèle où la capitale politique n'occupe qu'une place très modeste par sa population et son économie propre dans la hiérarchie urbaine. Si l'on ne considère d'ailleurs que le rang de la population, avec l'arrivée dans le paysage des grandes villes est-allemandes, Bonn passe de la 19^e à la 24^e position. Les villes allemandes les plus puissantes jouent également un rôle très important en termes de géographie politique puisqu'elles ont à la fois une assise économique puissante et le statut de capitale de *Land* comme Munich. Ce décrochage dans les rangs de population aurait fait de l'Allemagne, non pas une fédération comme la Russie ou l'Autriche avec une très grande capitale malgré une délégation de pouvoirs étendus aux régions mais l'aurait rapprochée d'un scénario territorial à l'américaine ou à la suisse. Ce qui plaide pour une comparaison plus poussée

avec la capitale de la Confédération Helvétique, c'est aussi que Berne n'a pas de district fédéral (comme Washington) et que la ville préexistait à son statut.

1.3. Partir à Berlin : revanche, *risorgimento* ou anticipation ?

1.3.1. Enjeux spatiaux d'un retour à Berlin

Le choix d'installer le gouvernement et le parlement à Berlin peut s'interpréter de plusieurs manières. Et surtout, il réinterroge la nature du choix opéré en 1949 en faveur de Bonn. Lors de la fondation de la République Fédérale, la ville de Bonn a été choisie comme *Provisorium*, c'est-à-dire comme lieu provisoire. Et surtout, Berlin est toujours officiellement la capitale. Dans le droit, Bonn n'est que *le siège des institutions*. Cette distinction est fondamentale parce qu'elle permet de considérer un déplacement à Berlin, non seulement comme un retour à la normale mais surtout comme une conséquence logique en termes constitutionnels. Cependant, considérer Bonn comme localisation provisoire du gouvernement peut paraître un raisonnement trop rapide en 1991, et même pour des fervents partisans de la solution berlinoise. C'est oublier que 40 ans représentent une durée relativement longue, capable de donner une certaine légitimité à une ville justement choisie pour ne pas qu'elle en développe. La période est par exemple trop longue pour que des fonctionnaires, des diplomates ou même des membres du personnel politique aient vécu dans leur vie professionnelle un fonctionnement du pouvoir antérieur à son ancrage au bord du Rhin. Le caractère provisoire s'était aussi considérablement estompé au fil de la consolidation des bâtiments publics et du quartier gouvernemental à Bonn, en particulier après l'*Ostpolitik* de Willy Brandt et la reconnaissance de la souveraineté de la RDA¹¹⁰. La réunification n'a jamais représenté une perspective aussi lointaine et aussi inaccessible que dans les années 1980.

Repartir à Berlin, comme dans le cas d'un maintien à Bonn, signifie choisir une localisation très excentrée sur le territoire. La ville est même plus proche de la frontière polonaise (60 km) que Bonn de la Belgique. Et surtout, Berlin est entouré de régions peu densément peuplées et économiquement fragiles, ce qui marginalise d'autant plus sa position par rapport à d'autres types de centralité que la géométrie du territoire. Si Bonn est de taille modeste, la puissance de son environnement immédiat est considérable.

A cela s'ajoute l'accessibilité externe. Par son offre aéroportuaire, Berlin apparaît en 1991 comme une sorte d'impasse relativement mal desservie par rapport aux grands aéroports de la dorsale européenne comme Francfort, Amsterdam, Bruxelles ou Munich. Et surtout, la proximité de frontières extérieures n'assure pas à Berlin et à son hinterland, le Brandebourg, des débouchés évidents et immédiats. A la différence de Vienne, également longtemps collée au rideau de fer, Berlin n'a pas l'opportunité, une fois les barrières levées, d'avoir à sa porte des métropoles capables d'attirer des investisseurs comme Prague, Bratislava ou Budapest. Les grandes villes

¹¹⁰ A l'inverse, un maintien des institutions à Bonn allait à l'encontre de 40 ans de discours présentant Berlin comme la capitale naturelle de l'Allemagne en cas d'une réunification, souvent abstraite, mais toujours considérée en RFA comme possible voire inéluctable.

polonaises sont trop éloignées pour que Berlin soit considéré comme une agglomération plus voisine que Francfort, Prague ou encore Londres et Paris.

La perspective d'un retour à Berlin impose donc, en termes d'accessibilité interne comme externe la nécessité d'un rattrapage par rapport aux grandes villes de la dorsale européenne. Il s'agit de la grande inconnue de l'époque, même si les plus nombreux pensent qu'elle sera naturelle et extrêmement rapide, dopée par la position d'interface est-ouest de Berlin sur le continent, et qu'il s'agit juste pour les décideurs d'une petite révolution mentale qui permet de passer d'une intégration de l'Allemagne (de l'Ouest) dans la CEE des 12 (donc avec ses voisins occidentaux proches de Bonn) à une réflexion intégrant les Etats d'Europe Centrale et Orientale.

1.3.2. *Un processus territorial : le modèle « Budapest 1686 »*

La première interprétation des arguments des partisans de Berlin dans ce débat sur la capitale vient de la conviction que Bonn était une sorte d'accident et que son caractère provisoire n'est pas discutable. Parmi ceux qui soutiennent cette idée, il nous a été impossible de ne pas évoquer le cas du discours de l'ancien chancelier fédéral Willy Brandt, qui avait beaucoup choqué, peut-être surtout parce qu'il était prononcé par quelqu'un de très respecté, dans tous les partis.

« En France, il ne serait venu à l'idée de personne, de rester dans la relative idyllique Vichy, alors que la puissance occupante ne se trouvait plus sur le chemin d'un retour de la capitale au bord de la Seine. »¹¹¹

Comparer Bonn à Vichy était évidemment du plus mauvais goût¹¹² mais la phrase pointe exactement la question qui se posait. Bonn a été une capitale choisie dans l'urgence. Brandt soutient ici l'idée d'un déplacement de capitale répondant justement à une urgence, comme dans le cas de Bordeaux puis de Vichy dans la France de 1940. Cet événement est donc lié à des conséquences particulières mais qui ne sont pas amenées à perdurer et donc le statut de capitale vaut tant que les circonstances d'un retour à la normale ne sont pas réunies. Pour les partisans de Bonn, le déplacement de 1949 comme celui en discussion en 1991 serait dû à des changements territoriaux, qui n'ont pas de caractère provisoire. Afin de se détacher des connotations scabreuses de cette phrase malheureuse, on peut utiliser un autre exemple de déplacement de capitale, situé dans la même catégorie des processus territoriaux, où la partie de l'Etat qui abrite le pouvoir n'est plus accessible. L'exemple de la Hongrie des XVI^e et XVII^e siècles semble très pertinent. Budapest, occupée militairement puis politiquement par les Ottomans, ne peut plus être le siège de la couronne de Hongrie qui se réfugie à Poszony, l'actuelle Bratislava. Lorsque Budapest est reprise, la question de la capitale ne se pose pas et la Cour retourne y siéger. Poszony, comme

¹¹¹ « In Frankreich wäre übrigens niemand auf den Gedanken gekommen, im relativ idyllischen Vichy zu bleiben, als fremde Gewalt der Rückkehr in die Hauptstadt an der Seine nicht mehr im Wege stand. », DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991, *Plenarprotokoll* 12-34, p.2750

¹¹² Les réactions immédiates et dans la presse montrent aussi à quel point le nom d'une ville capitale est associé au régime qui s'y exerce. Bonn et Vichy ne sont pas deux villes d'eaux comparables par leur situation mais deux lieux qui s'opposent par la représentation de 40 ans de construction démocratique et de honte assumée de la Shoah et 4 ans de collaboration avec le régime nazi. Notons qu'à la même époque, une périphrase répandue dans les médias français pour parler de Berlin est « l'ex-capitale du Reich ».

Bonn, n'était qu'une solution transitoire. Un peu comme si la puissance militaire et politique soviétique jouait le rôle des Ottomans dans une RDA aux traits d'un royaume de Hongrie.

1.3.3. *Un autre processus territorial : le modèle « Rome 1870 »*

Une autre interprétation du déplacement à Berlin est celui que nous comparerons à la situation insufflée par l'unité italienne. Comme pour l'Allemagne, l'instauration d'un pouvoir national à Rome est consécutive à une unification du pays. La configuration territoriale n'est pas le seul point commun entre les deux lieux et les deux époques. Berlin et Rome ont en commun, avant de devenir capitale, d'avoir un passé, de porter une mémoire d'un siège du pouvoir en lien avec un projet national, d'être des « capitales éternelles ». Ces villes illustrent la capacité à conserver des caractères symboliques, même après de longues périodes. En comparaison, Bonn n'a absolument pas cette capacité-là et en particulier parce qu'elle a longtemps (et presque constamment) cultivé son image de discrétion, d'effacement par rapport aux régions ou par rapport aux plus grandes villes allemandes.

A cette inertie symbolique portée par Berlin pendant des décennies, s'ajoute la capacité de la ville à être une sorte de ciment national. La partition du pays avait signifié après la guerre, de manière quasi mécanique, la partition de la ville de Berlin. La réunification n'est pas autre chose que le retour sur cette déchirure et la disparition de la frontière interne. La capitale coupée en deux était devenue le point focal des préoccupations des dirigeants du monde entier tellement elle pouvait concentrer les tensions de la Guerre Froide mais elle a aussi été en quelque sorte le lieu symbole des souffrances endurées et désormais passées.

1.3.4. *Un processus politique : le modèle « Brasilia 1960 »*

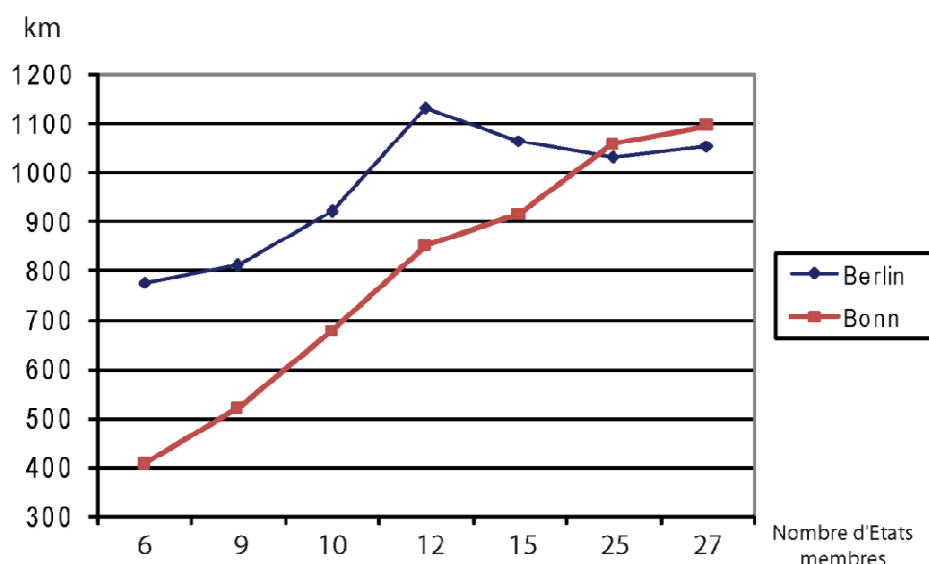
Une dernière hypothèse pour essayer de classer le déplacement des institutions de Bonn à Berlin dans la typologie du chapitre 2, serait de voir la question de la capitale allemande non plus comme un processus territorial, imposé en quelque sorte par la réunification mais comme strictement politique. Les deux premiers scénarios proposés ont évidemment une composante politique mais ces derniers impliquent un déplacement du pouvoir mécaniquement lié à la réunification. Or, on pourrait considérer que cela n'a rien d'évident ou du moins que ce n'est pas la seule donnée à prendre en compte.

D'un strict point de vue juridique, la réunification elle-même ne bouleverse pas véritablement le statut de la capitale. Le Traité d'Unification (*Einigungsvertrag*) stipule que la capitale est Berlin et que la question du siège des institutions sera débattue ultérieurement. Certes, on peut déjà lire sur ce texte la volonté d'accomplir rapidement la réunification en éludant les questions trop sensibles sur le plan politique. Cependant, du point de vue de la République Fédérale, la situation reste donc la même en 1990 entre une capitale *de jure* à Berlin et un siège des institutions à Bonn.

Par contre, la réunification a changé la donne au niveau économique. L'Allemagne a alors un territoire plus grand mais avec des régions orientales beaucoup moins accessibles sur le plan intérieur. L'idée serait donc un déplacement de la capitale qui s'opérerait par anticipation du potentiel économique supposé des régions est-allemandes et des Etats voisins. La capitale se

trouverait tout aussi excentrée que Bonn sur le plan géométrique mais le pari d'y installer le centre politique pourrait avoir un effet d'entraînement sur le domaine économique ou accompagner (selon les représentations récurrentes à l'époque) une croissance des investissements évidemment inéluctable (figure 12).

Figure 12 – Comparaison de la distance (euclidienne) moyenne de Bonn et de Berlin par rapport aux capitales des autres Etats membres de la CEE puis de l'UE au fur et à mesure des élargissements (en 1991, la CEE a 12 membres)



C'est pourquoi nous pourrions rapprocher ce déplacement de celui entre Rio (dans une région bien intégrée aux réseaux mondiaux) et Brasilia (sur un front pionnier de développement dont le succès économique n'est encore qu'une projection).

2. Le contexte historique et constitutionnel de la réunification : quels scénarios politiques et territoriaux ?

2.1. Le contexte historique et juridique du déplacement

L'origine du débat du 20 juin 1991 vient des conditions directes dans laquelle s'est opérée la réunification. Après la Chute du Mur, le 9 novembre 1989, et la rapide dissolution politique du parti communiste est-allemand, peu nombreux ont été les obstacles qui ralentissaient le processus d'union entre le territoire de la RDA et celui de la République Fédérale. Les anciennes puissances occupantes ont vaincu leurs réticences¹¹³ et se sont rangées à l'idée d'une réunification. Leur accord était absolument nécessaire en vertu des traités signés après-guerre et durant la Guerre

¹¹³ On se rappellera le face-à-face diplomatique dans l'hiver 1989-1990 entre la République Fédérale d'Helmut Kohl face à une Union Soviétique qui rechignait à voir se déconstruire le territoire de la RDA et qui était en cela encouragée en sous-main par les gouvernements français et britanniques.

Froide même si, en 1990, ces fameux sommets 2+4, portant sur une question intérieure allemande ou inter-allemande, avaient des relents anachroniques.

Sur le plan intérieur, la réunification n'a pas consisté en la fondation d'un troisième Etat à partir des deux en présence. Cela aurait signifié une nouvelle constitution et, de fait, une véritable unification juridique. La solution adoptée est l'utilisation de l'article 23 de la Loi Fondamentale (*Grundgesetz*) de la République Fédérale qui permet à cette dernière d'incorporer de nouveaux *Länder* (BGBI, 2006). Moyennant une énième reconnaissance de la frontière Oder-Neiße, la *Bundesrepublik* a incorporé les territoires orientaux. Le *Land* de Berlin-Ouest s'étend au territoire municipal tel qu'il a été défini comme le *Groß-Berlin* de 1920. Et ailleurs en désormais ex-RDA, les autres *Länder* à quelques exceptions près reprennent les limites qu'ils avaient avant leur disparition en 1952. Ainsi, l'organisation fédérale de l'Ouest se normalise sur les nouveaux territoires. Dès 1990 ou 1991, des Représentations de *Länder* s'ouvrent à Bonn pour les *Länder* orientaux.

Comme il a été dit plus haut, le Traité qui met en place l'unification, l'*Einigungsvertrag*, entre en vigueur en octobre 1990 et stipule dans son article 2 paragraphe 1 que :

« Hauptstadt Deutschlands ist Berlin. Die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung wird nach der Herstellung der Einheit Deutschlands entschieden. »¹¹⁴

Le débat sur la capitale (*Hauptstadtdebatte*) est donc un des chantiers encore à réaliser dans la réunification allemande.

2.2. Rapports de force politiques et spatiaux

9 mois séparent l'entrée en vigueur de l'*Einigungsvertrag* et le débat de la capitale du 20 juin 1991. La question apparaît trop complexe et lourde pour être traitée rapidement. La priorité est d'abord au renouvellement du *Bundestag* et de nouvelles élections sont convoquées pour le 2 décembre 1990. Le problème de la capitale est encore peu présent dans les débats ou du moins, la presse s'en fait encore peu l'écho. Helmut Kohl est réélu, et entame son troisième mandat, toujours dans une coalition « noire-jaune », c'est-à-dire alliant chrétiens-démocrates et libéraux. Sur le plan économique, ces 9 mois marquent le passage entre l'euphorie de la réunification et le début du chômage de masse et des fermetures d'usines en cascade d'où mécontentement et désillusion¹¹⁵.

La question de la capitale s'insinue petit à petit dans le débat et passionne les journaux et l'opinion. Les quotidiens et les hebdomadaires de l'époque que nous avons consultés (*Le Monde*, *Der Spiegel*, *Der Bonner Rundschau*, *Der General Anzeiger*) fournissent un grand nombre d'articles mais le plus frappant, c'est le plus grand nombre encore de courriers de lecteurs que chacun de ces articles suscitent. Peu à peu, les organes de presse (qui sont en très grande majorité régionaux en Allemagne) prennent position.

¹¹⁴ « La capitale de l'Allemagne est Berlin. La question du site du Parlement et du gouvernement sera décidé après la mise en place de l'unité allemande. » (EINIGUNGSVERTRAG, 1990)

¹¹⁵ 3 mois après le débat sur la capitale, pour le premier anniversaire de la réunification, Helmut Kohl est accueilli avec des oeufs par les habitants de Schwerin.

Les hommes politiques aussi sont obligés de prendre parti. Et alors que l'opinion est plutôt favorable à un maintien des institutions à Bonn, la plupart des politiciens les plus importants plaident pour Berlin. C'est le cas du président fédéral Richard von Weizsäcker, du vice-chancelier Hans-Dietrich Genscher, du ministre de l'Intérieur et rédacteur de l'*Einigungsvertrag* Wolfgang Schäuble. Parmi les partisans de Berlin, on compte également les deux anciens chanceliers Willy Brandt et Helmut Schmidt, et les deux futurs Gehrard Schröder et Angela Merkel¹¹⁶, ainsi que, sans surprise, les leaders du PDS Gregor Gysi et Hans Modrow. Helmut Kohl se rallie également à Berlin avec un peu de retard. Face à eux, on trouve des élus locaux rhénans comme Anke Fuchs, Horst Ehmke, Johannes Rau, ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie et futur président fédéral ainsi que quelques autres comme Norbert Blüm, concurrent de Kohl dans la CDU ou Rita Süssmuth, également à la CDU et présidente du *Bundestag* (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991, p.2846-2848, LE MONDE, 1991a et 1991b).

Les lignes de fracture tranchent à travers les partis. Comme l'avait dit le ministre-président de Rhénanie du Nord Westphalie Johannes Rau : « On s'assoit là et on hoche à peine la tête pour des orateurs que l'on a honoré depuis des années et avec lesquels on est lié d'amitié. Et puis on applaudit fort des gens pour lesquels on n'aurait auparavant même pas bougé le petit doigt »¹¹⁷. L'appartenance politique, voire idéologique, n'est d'emblée pas la bonne entrée pour aborder l'analyse politique du débat. Seuls les deux partis ultra-minoritaires du parti néo-communiste PDS/Linke Liste et de l'alliance écologiste Die Grünen/Bündnis'90 (25 élus à eux deux) se présentent d'un bloc pour Berlin. Le jeune chef du SPD Björn Engholm, partisan de Bonn, efface de l'ordre du jour du congrès du parti fin mai 1991, un débat pour prendre position sur cette question.

En creux, on s'aperçoit d'un écart entre les députés qui doivent rendre compte de leurs votes auprès d'électeurs et les théoriciens du rapprochement est-ouest. Cette distinction hiérarchique en apparence en cache une autre, due aux aléas de la politique locale. Le chancelier Kohl a par exemple attendu les élections régionales de son *Land* catholique de Rhénanie-Palatinat pour se prononcer en faveur de Berlin et donc éviter de compliquer la tâche du candidat local, dans une région toute acquise à la cause de Bonn.

Avec le recul, lorsque l'on sait le faible écart entre partisans de Bonn et de Berlin, les tentatives d'explication politique sont bien faibles et surtout absolument infondées statistiquement. Comme prévu, le clivage entre les principaux partis, la CDU/CSU et le SPD (respectivement de 48,8 et 47,1%) n'était pas franc et même légèrement en faveur de Bonn. La différence s'est donc faite sur les petits partis (FDP, Verts et surtout PDS). Nombreux mettent sur

¹¹⁶ Schröder et Merkel ne sont pas des politiques de premier plan en 1991. Schröder, comme ministre-président de Basse-Saxe, votera pour le déménagement du *Bundesrat* à Berlin. Merkel, comme jeune ministre de la Condition Féminine et de la Famille et caution est-allemande du gouvernement Kohl se prononce au *Bundestag* pour un départ à Berlin.

¹¹⁷ « Da sitzt man da und schüttelt der Kopf bei Redner, die man seit Jahren und Jahrzehnten verehrt und mit denen man befreundet ist. Da gibt man Leuten Beifall, bei denen man früher keine Hand gerührt hatte. » (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991f, *Plenarprotokoll 12/34*, p. 2767)

le compte du PDS les 18 voix d'écart¹¹⁸. Le procès est d'ailleurs injuste dans la mesure où seulement 15 députés (sur 16) de ce parti ont voté pour Berlin. Helmut Kohl, quant à lui, explique dans ses mémoires que c'est grâce à son intervention personnelle pour persuader une vingtaine de députés de la CDU/CSU de voter pour Berlin (KOHL, 2007).

2.3. Organisation du vote et détail des motions

En l'absence évidente de consensus sur la question de la capitale à l'intérieur des partis, il paraît évident que le vote exprimera des opinions très personnelles. Le Conseil des Anciens (*Ältestenrat*) du *Bundestag* qui est compétent pour l'organisation parlementaire du vote se prononce en effet dans le courant du mois d'avril 1991 pour une expression de chaque élu indépendamment de son étiquette politique. La première des conséquences est que le nombre d'orateurs qui s'inscrivent pour s'exprimer est très important. 201 députés voudront s'exprimer. En fait, la moitié seulement le pourra et les autres déposeront au procès-verbal le texte de leurs discours. Les rapporteurs des différentes motions auront un temps de parole supplémentaire. Enfin, dernière disposition, s'exprimeront également les ministres-présidents des deux *Länder* concernés par le déplacement des institutions, Berlin et la Rhénanie du Nord-Westphalie¹¹⁹.

Tableau 6 - Motions proposées au vote du 20 juin 1991

Vote 1 : 12/817	- le siège du gouvernement est à Bonn - le siège du parlement est Berlin - la localisation des autres institutions fédérales doit faire l'objet d'une commission ultérieure Refusée par 489 voix contre 147
Vote 2 : 12/816	- « le siège du parlement et du gouvernement ne doivent pas être spatialement séparés l'un de l'autre. » - aucun nom de ville n'est mentionné Refusée par 340 voix contre 288
Vote 3 entre... : 12/814 « pro-Bonn »	- le président fédéral et le Bundesrat siègent à Berlin - le gouvernement et le parlement siègent à Bonn Refusée par 320 voix soit 48,4 %
...et : 12/815 « pro-Berlin »¹²⁰	- le président fédéral, le gouvernement et le parlement siègent à Berlin - établissement d'une « division juste du travail » entre les deux villes et recommandation au Bundesrat de rester à Bonn Acceptée par 338 voix soit 51,6 %

Aucun document de prospective n'est commandé par l'Etat, ni fourni aux élus. La décision est considérée comme éminemment politique et n'ayant pas pour objectif la simple

¹¹⁸ L'anti-communisme était alors très virulent chez certains. Le prisme d'une capitale où tous les habitants passeraient sous la coupe de la Stasi a même fait partie des mythes qui ont joué en défaveur de Berlin.

¹¹⁹ Il faut remarquer que cette marque d'intérêt pour les *Länder* est à double tranchant. Certes, le *Bundestag* prend ainsi en compte le rôle très important d'un *Land* et son implication dans le développement d'une capitale d'Etat sur son territoire mais il implique une inégalité de fait entre Bonn, dont le maire n'est pas invité à s'exprimer et Berlin, ville-*Land*, où le ministre-président est aussi maire (*Regierender Bürgermeister*).

¹²⁰ Cf. DEUTSCHER BUNDESTAG 1991a ; 1991b ; 1991c ; 1991d ; 1991e

cohésion ou compétitivité du territoire allemand. Le seul document édité sera celui publié par l'institut privé suisse Prognos, qu'utiliseront certains élus dans leurs argumentaires avec des chiffres surévalués de l'ordre de 50 à 60 milliards de marks¹²¹ (MENUDIER, 1991, p.10).

Les motions reflètent déjà les rapports territoire/capitale que l'Allemagne entend mettre en place (tableau 6). Cinq sont proposées, et quatre soumises au vote. La première propose une séparation des pouvoirs entre le Parlement à Berlin et le gouvernement à Bonn, chose irréalisable dans la pratique quotidienne d'une démocratie parlementaire. La deuxième stipule au contraire que quelle que soit la ville, Parlement et gouvernement ne peuvent être séparés. Là, le texte énonce un principe général sans trancher en faveur de l'une ou l'autre ville. Les deux motions sont rejetées car aucune ne répond au problème posé. Il est intéressant de noter que l'on a tout d'abord soumis à l'approbation ou au rejet des textes établissant plutôt une définition de ce que doit être une capitale plutôt que désignant une ville en particulier. Ce choix intervient dans le vote suivant pour lequel on choisit entre deux motions et non plus sur chacune d'elle individuellement. Il s'agit dans les deux cas de compromis afin qu'à l'issue du vote, d'une part Berlin soit bien reconnue comme capitale de l'Allemagne et d'autre part que Bonn ne puisse devenir une ville sans ressources. La motion 12/815 en faveur d'un déménagement du gouvernement et du *Bundestag* à Berlin l'emporte par 338 voix soit 51,4% de l'assemblée contre 320 voix pour la motion pro-Bonn.

3. Les dimensions géographiques du vote du 20 juin 1991

3.1. Sources, hypothèses et premiers constats

L'analyse statistique du vote permet d'examiner le rôle de l'espace dans le débat et de comprendre s'il répond à des considérations régionales ou du moins spatiales. Notre analyse géographique part de plusieurs hypothèses. Il s'agit de savoir si, et dans quelle mesure, le vote Bonn-Berlin a une composante spatiale. Un premier aperçu d'une géographie du vote Bonn/Berlin peut être suggéré par de simples cartes croisant le lieu d'élection de l' élu et son choix. Dès 1991, Hans-Dieter Laux propose une carte à l'échelle des circonscriptions (carte 6), qui sera d'ailleurs reproduite par la suite (LAUX, 1991 ; IFL, 2000)

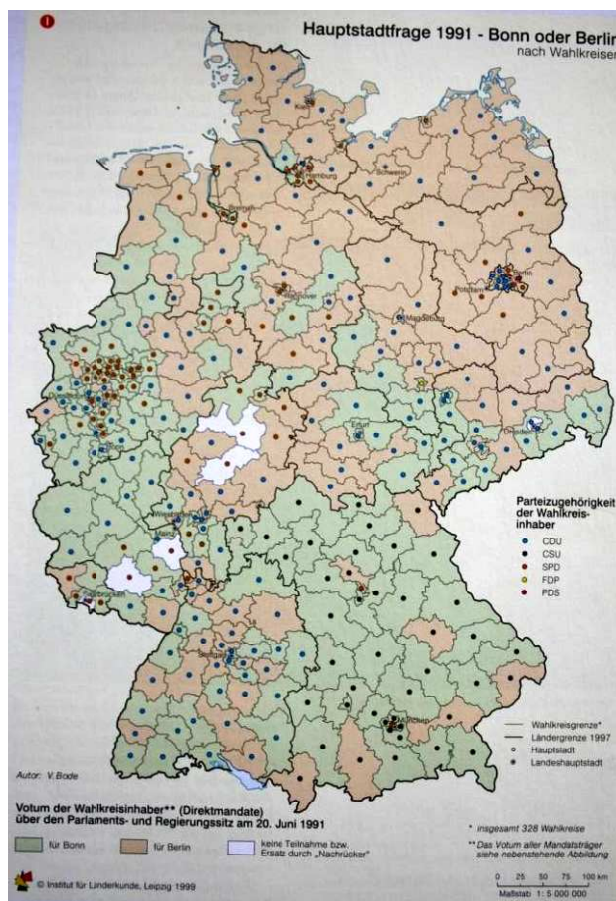
La carte renseigne sur de grandes lignes générales. Le vote a été franc pour Berlin autour de ladite ville, et dans toutes les régions situées au nord d'une ligne Brême-Dresde. A l'inverse, les régions aux votes très favorables à Bonn se trouvent dans l'ouest et au sud (en Bavière surtout). Des régions avec un certain équilibre entre les deux camps s'observent également comme le Bade-Wurtemberg, ou la région centrale des *Mittelgebirge* entre la Hesse et la Pologne. D'emblée, la permanence de la frontière interallemande n'apparaît pas, ce qui est rare pour une carte de l'époque.

Cependant, ce document est critiquable à plusieurs points de vue. Tout d'abord, il ne présente les votes que de la moitié des députés élus sur circonscription et oublie celle élue sur liste

¹²¹ 25 à 30 milliards d'euros. Un deutschemark vaut 0,50 euro.

à l'échelle des *Länder*. Le système parlementaire allemand fonctionne avec 50% d'élus à la proportionnelle sur des listes établies à l'échelon du *Land*. Or, une simple analyse des votes permet en isolant les formes d'élection de montrer que les élus votent différemment en fonction de leur mode d'élection. Les élus sur circonscription ont majoritairement voté pour Bonn (52,5%) alors que ceux élus sur listes ont voté pour Berlin (55,1 %). Le biais s'explique pour deux arguments. Le premier est que la vertu d'un vote « à la proportionnelle » est l'élection de représentants de partis plus petits (FDP, Verts et PDS). Or, ces formations politiques ont voté massivement pour Berlin. La deuxième raison, qui prend plus la forme d'une hypothèse que d'une réalité vérifiable statistiquement, est que l'opinion publique était en majorité favorable à Bonn dans certaines régions et que les élus sur circonscription étaient beaucoup plus confrontés à leurs électeurs, rétifs à Berlin. Ils ont pu être tentés de représenter des particularismes locaux surtout dans le sud et l'ouest, alors que des élus « à la proportionnelle », sans cette pression, auraient été plus enclins à avoir une vision globale du pays.

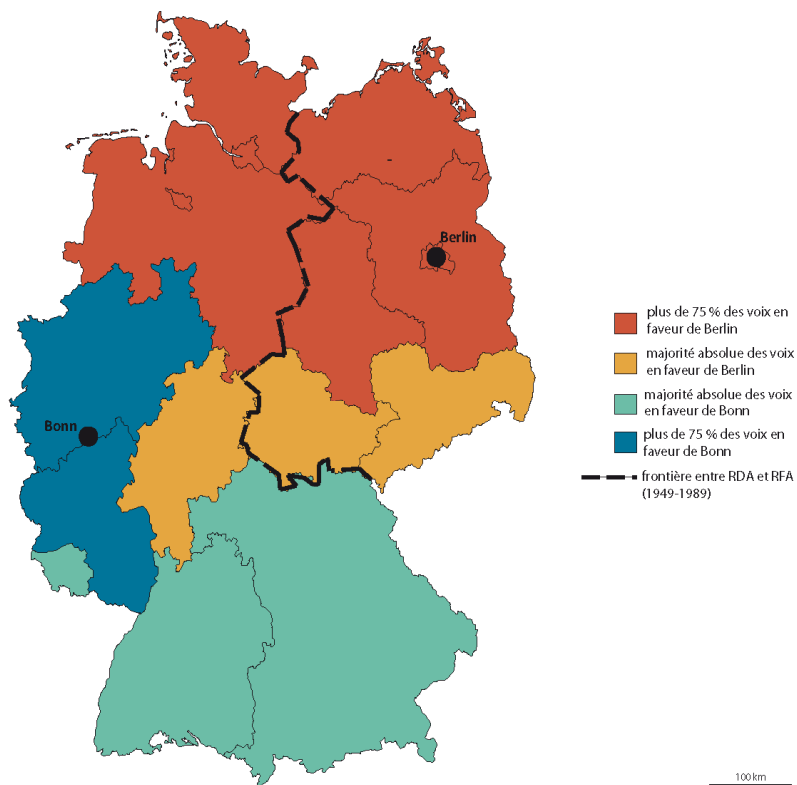
Carte 6 - Votes en faveur de Bonn et de Berlin par circonscription électorale



Source : Extrait de *Deutsche Nationalatlas. Gesellschaft und Staat* (IFL, 1999, p.21), d'après LAUX, 1991, p.742

Si l'on établit une carte prenant en compte la totalité des élus, on est ainsi obligé d'agrégier la moitié d'élus sur circonscription au niveau du *Land* (carte 7).

Carte 7 - Résultats des votes à l'échelle des *Länder* le 20 juin 1991



Source : d'après le site Internet du *Bundestag* (www.bundestag.de), consulté en 2008 et 2009 ;
Réalisation : A. Laporte, 2009

La carte gagne en rigueur scientifique mais perd en précision. Certaines divisions intra-régionales n'apparaissent plus comme entre le nord et le sud de la Hesse, ou en Rhénanie du Nord-Westphalie, entre la Westphalie à l'est et la Rhénanie à l'ouest¹²².

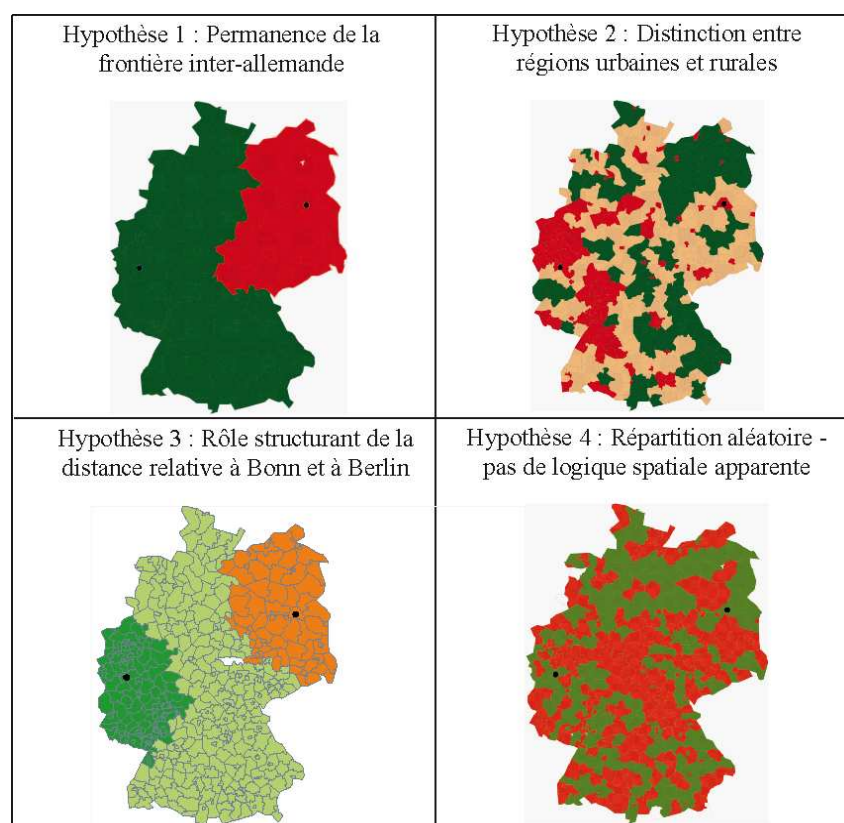
La discrétisation en classes d'amplitude égale s'est imposée par le très grand écart des pourcentages entre les *Länder*. La carte du vote au *Bundestag* montre plus une opposition Nord-Sud qu'une opposition Est-Ouest. Les régions très engagées en faveur de Bonn, sont les deux concernées sur leur sol par le déplacement éventuel de la capitale. Cela s'observe sans pour autant que la frontière Est/Ouest constitue une franche discontinuité. Pour la motion pro-Berlin, le vote massif s'observe au contraire non seulement à Berlin et dans le Brandebourg mais s'étend au tiers nord du pays, incluant le Schleswig-Holstein, Hambourg et la Basse-Saxe pourtant anciens *Länder*. À l'inverse, le nouveau *Land* de Saxe n'offre pas l'image d'un vote massif pour Berlin car, cela est relayé dans les discours, la perspective d'un transfert des institutions à Berlin n'est pas vue dans cette région comme synonyme de progrès économiques. A cela s'ajoutait le ressentiment ancien et déjà évoqué contre Berlin, très présent en Saxe, et exacerbé dans les

¹²² La coupure entre circonscriptions pro-Bonn et pro-Berlin recoupe en effet dans cette région, qui abrite pourtant Bonn, une limite historique entre les deux provinces prussiennes de Rhénanie et de Westphalie. De plus, contrairement à ce que les découpages administratifs peuvent laisser paraître, lorsque l'on se trouve au niveau de la cluse de la « Porta Westfalica », à la frontière nord-est de la Rhénanie du Nord-Westphalie, on se trouve presque à mi-chemin entre Bonn et Berlin. Il n'est donc pas exclu que le facteur de la distance ne joue pas déjà un rôle.

derniers temps de la RDA¹²³. Une autre hypothèse de la géographie de ce vote serait de prendre en compte non pas l'ancienne frontière inter-allemande mais la distance brute de la circonscription (pour les élus sur circonscription) avec Bonn et Berlin. Là, la progression semble beaucoup plus franche. La comparaison entre les cartes aux échelons des circonscriptions et à ceux des *Länder* est aussi très instructive parce qu'elle met en lumière l'écart entre les deux types d'élus. En Bavière, par exemple, la carte de Laux ferait croire à un plébiscite en faveur de Bonn alors que l'ajout des élus sur liste relativise cette homogénéité du territoire régional. A l'inverse, en Rhénanie du Nord-Westphalie, les élus sur liste ont voté très massivement pour Bonn rendant le vote local westphalien marginal.

Cependant, pour préserver une certaine précision, il nous a fallu écarter tous les élus sur liste puisque sinon, tous nos traitements ne pouvaient s'opérer sur une échelle plus fine que le *Land*. Nous avons conscience que nous introduisons un biais, comme il a été dit plus haut, mais dans le même temps, notre corpus comprend toujours la moitié des élus, et parmi eux, ceux pour qui, du fait de leur ancrage local, les dimensions culturelles et/ou spatiales jouent un plus grand rôle.

Carte 8 à 11 - Visualisation spatiale des hypothèses de travail concernant les logiques du vote



Réalisation : A. Laporte, 2009 – Logiciel : © Philcarto

¹²³ Nous faisons ici référence aux mouvements de contestation de Leipzig, précédant la Chute du Mur de 1989 et aux dissensions à l'intérieur du SED à leur égard, entre les dirigeants locaux en Saxe et nationaux à Berlin-Est. Comme nous le verrons plus loin, cette distinction recoupe d'autres dimensions en particulier religieuses et historiques.

Pour évaluer dans quelle mesure le vote a répondu à des logiques spatiales, nous avons retenu trois hypothèses correspondant à trois variables appliquées aux députés, auxquelles nous avons ajouté celle pour laquelle aucun argument de nature spatiale n'expliquerait le vote.

Pour chacune des hypothèses (cartes 8 à 11), nous classerons les circonscriptions en fonction de leur *Land* d'appartenance et donc s'il est nouveau ou ancien, de la catégorie du *Kreis* correspondant dans la typologie proposée par ESPON entre régions rurales, intermédiaires ou urbaines, et enfin à la distance relative (en termes d'accessibilité routière) à Bonn et à Berlin¹²⁴. Pour cette dernière, nous appliquerons pour chaque circonscription la formule suivante :

Les caractères biographiques retenus seront le parti d'appartenance, la religion (lorsqu'elle est exprimée)¹²⁵ de l'élu et sa date de naissance. La religion nous est connue par les notices biographiques des députés sur le site du *Bundestag*. Malheureusement, celles-ci ne sont archivées systématiquement que depuis la 13^e législature, c'est-à-dire à partir de 1994. Le corpus a cependant été reconstitué à la faveur de la réélection de certains députés lors des législatures suivantes, et à des recherches ponctuelles sur les sites internet personnels des intéressés (quand ils existent) ou des partis. Cependant, les notices biographiques ne sont pas rédigées sous la forme d'un formulaire et donc tous les députés n'ont pas évoqué leur religion. Celle-ci nous est connue pour la moitié de l'ensemble des députés mais pour 62% des élus sur circonscription. Afin de pouvoir traiter le corpus, nous avons aussi agrégé les dates de naissance en catégories. Il aurait été possible de proposer une discrétisation en classes égales à la manière d'une pyramide des âges. Cependant, nous avons opté ici pour une catégorisation en fonction des ruptures historiques

¹²⁴ Pour cette dernière, nous appliquerons pour chaque circonscription la formule suivante :

$$Drel = \frac{(D_{Bonn} - D_{Berlin})}{(D_{Bonn} + D_{Berlin})}$$

D_{Bonn} étant la distance à Bonn en minutes et *D_{Berlin}* la distance à Berlin en minutes. *Drel* s'exprime par une valeur comprise entre -1 et 1 telle que la circonscription de Bonn est égale à -1 et celle de Berlin égale à 1. Les circonscriptions seront rangées en trois classes d'amplitude égale comprises entre -1 et -0,33, -0,33 à 0,33 et 0,33 à 1.

¹²⁵ En règle générale, les députés déclarent être protestants ou catholiques mais ne le font pas systématiquement. Nous précisons donc d'emblée que les députés dont la religion est inconnue ne sont pas forcément « sans religion ». Notamment, 4 députés du *Bundestag* se sont déclarés athées ou agnostiques. Ce fait explique également que nous ne trouvons pas d'élus de confession juive ou musulmane alors qu'il y en avait peut-être. Ici, nous insistons moins sur les convictions personnelles que sur les catégories culturelles dans lesquelles les hommes politiques s'inscrivent eux-mêmes vis-à-vis de la population. A la différence d'Etats comme la France, de tradition laïque, la religion fait souvent partie de l'identité culturelle et de la communication politique. En Allemagne, on déclare sa religion dans les mairies et une partie des impôts des citoyens financent directement le culte. La religion a également une grande importance dans la scène politique allemande. Les notices biographiques du *Bundestag* sont rédigées par les députés eux-mêmes et n'ont pas la forme d'un formulaire. La mention de la religion revient pourtant de manière récurrente et nous la considérerons plus comme un positionnement politique que pour les convictions personnelles des députés (qu'il est bien difficile de vérifier). Dans le contexte particulier des années 1990-1991, le positionnement religieux a une importance toute particulière pour les députés élus en ex-RDA. Notamment, les milieux protestants ont constitué le terreau de futurs politiques de la CDU puisqu'il s'agissait souvent d'individus élevés dans des classes relativement éduquées mais pas dans le moule du parti unique. A ce propos, se référer à la biographie d'Angela Merkel écrite par Jean-Paul Picaper et en particulier les passages sur sa formation politique au moment de la réunification (PICAPER, 2005).

qu'ont connues ou non les députés entre le doyen (Willy Brandt, né en 1913) et le benjamin (né en 1966) de l'assemblée. Ainsi, le corpus a été divisé en cinq classes :

- Individus nés avant 1933 (fin d'Empire et République de Weimar)
- Individus nés entre 1933 et 1938 (début du nazisme)
- Individus nés entre 1939 et 1945 (Deuxième Guerre Mondiale)
- Individus nés en 1946 ou après (partition de l'Allemagne)

3.2. Une fracture du vote non traditionnelle

3.2.1. La dimension biographique du vote

Le réflexe spontané lors de l'analyse d'un vote parlementaire est d'essayer de comprendre les rapports de force politiques et d'observer les alliances qui ont pu mener à la constitution d'une majorité. Dans le cas du débat sur la capitale de 1991, une telle lecture est à l'évidence incomplète (tableau 7).

Tableau 7 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon les partis politiques

Partis	Pourcentage de votes pour Berlin
CDU/CSU	49
SPD	47
FDP	67
PDS/Linke Liste	94
Grüne/Bündnis90	75
Alliances politiques traditionnelles	
Coalition (CDU/CSU + FDP)	52
Opposition (SPD + PDS + Grüne)	51

La préparation du débat avait fait transparaître des divergences à l'intérieur même des partis et des convergences entre des camps improbables où, par exemple, une grande part de la CDU vote comme l'extrême-gauche mais contre la majorité des députés CSU. Le décompte du vote vient confirmer cette tendance. Si elles avaient voté seules, la coalition comme l'opposition auraient fait basculer le vote en faveur de Berlin et donc ce qui divisait le *Bundestag* pour n'importe quelle autre loi n'opère pas ici. De même, la CDU/CSU et le SPD apparaissent extrêmement divisés en leur sein alors que les partis plus modestes en nombre d'élus ont voté de manière plus unanime. Cette distinction dans la structure du vote entre petits et grands partis appuie cette première distinction déjà évoquée entre élus sur circonscription et élus sur liste et accrédite la thèse que si le *Bundestag* avait été élu avec un scrutin strictement majoritaire comme en France ou au Royaume-Uni, c'est un maintien des institutions à Bonn qui aurait été décidé. En tous les cas, l'extrême division des grands partis nous pousse à chercher vers d'autres types de critères les lignes de fracture entre les pro-Bonn et les pro-Berlin.

La génération n'apparaît pas non plus comme extrêmement discriminante à première vue (tableau 8).

Tableau 8 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon l'année de naissance des députés

Génération	Pourcentage de votes pour Berlin
Nés avant 1933	49
Nés durant le début de la période nazie (1933-1938)	54
Nés durant la Seconde Guerre Mondiale (1939-1945)	48
Nés après la guerre (après 1945)	53

En moyenne, les députés pro-Bonn n'ont que 8 mois de plus que les députés pro-Berlin, et les députés et députées ont voté dans les mêmes proportions pour l'une et l'autre ville. L'idée que les plus anciens, qui auraient connu de leur vivant une Allemagne avec un centre unique à Berlin, seraient plus enclins à déplacer le pouvoir ne tient pas. Cela est en lien avec l'ambivalence des représentations portées sur Berlin, à la fois symbole d'unité et mauvais souvenir de pouvoirs totalitaires. L'idée inverse, que les plus jeunes, élevés (surtout à l'Ouest) avec l'image d'une Allemagne pacifique, intégrée à la construction européenne et aux circuits économiques rhénans préféreraient Bonn n'est pas non plus valide. Ou alors, l'image de jeunes élus prompts au changement et de plus âgés, plus conservateurs, cherchant à rester enracinés en terre rhénane, ne constitue pas plus une grille de lecture crédible.

Le débat entre Bonn et Berlin n'est à l'évidence pas un débat générationnel, entre ceux qui par exemple auraient subi le nazisme et la guerre et les autres. Des essais avec des discrétisations différentes (notamment en classes d'étendues égales) ont donné des résultats similaires, situés entre 46 et 54% en faveur de l'une ou l'autre ville.

En ce qui concerne la religion, en revanche, les lignes de clivage sont à l'évidence plus nettes (tableau 9).

Tableau 9 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon leur religion

Religion	Pourcentage de votes pour Berlin (tous)	Pourcentage de votes pour Berlin (mandats sur circonscriptions)
Catholiques	30	29
Protestants	63	62
Religion non déclarée ou non connue	52	55

L'appartenance religieuse semble être une ligne de partage plus évidente entre les deux camps même si celle-ci n'a été reconstituée pour les 313 députés qui ont déclaré leur confession sur leur notice biographique. 70,8 % des députés catholiques ont voté pour Bonn et 62,3% des protestants ont voté pour Berlin. Une étude citée à l'époque (WENGST, 1991 cité par MENUDIER,

1991, p.20) comprend une liste plus complète de députés. Elle constate également cet écart entre catholiques et protestants. 67% des premiers votent pour Bonn et 64% des seconds pour Berlin. Cette donnée est particulièrement frappante pour des régions comme la Saxe, proche de Berlin et anciennement en RDA mais catholique et qui vote pour Berlin modérément, surtout pour les élus sur circonscription. Même schéma avec le Bade-Wurtemberg à l'ouest, proche de Bonn mais avec une population protestante plus nombreuse que dans les régions environnantes.

3.2.2. La dimension spatiale du vote

Quelle place prennent les éléments spatiaux dans ce vote ? Voit-on émerger une géographie du vote Berlin/Bonn ?

La première hypothèse dans le traitement de notre vote serait d'y lire une permanence de la frontière inter-allemande dans le vote pour Bonn et Berlin (tableau 10).

Tableau 10 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon le Land d'appartenance des députés

Distinction Est/Ouest	Pourcentage de votes pour Berlin
Anciens <i>Länder</i>	44
Nouveaux <i>Länder</i>	79

La carte des votes, établie à l'échelle des Länder pour pouvoir tenir compte des élus sur circonscription et sur liste régionale, a permis de balayer l'hypothèse d'un strict partage des voix entre l'ex-RDA et le reste de l'Allemagne. Bien sûr, l'argument de l'appartenance Est/Ouest joue mais la part du camp berlinois à l'Est et celle du camp bonnois à l'Ouest ne sont pas écrasantes. Le rapport de force démographique aurait de toute façon été favorable à Bonn. La ville ne recueille *que* 55% des voix en ex-RFA et Berlin *que* 76% en ex-RDA (Berlin non compris). De toute manière, les élus des nouveaux *Länder* ne représentent qu'à peine 20% de l'ensemble des membres du *Bundestag* si on retranche Berlin et 23% avec. Même s'ils avaient voté tous, sans exception, pour Berlin, le déplacement de la capitale n'aurait jamais pu être décidé sans des voix de députés d'anciens *Länder*. Autrement dit, la clé de lecture ne peut se réduire à un débat entre Allemands de l'Est et Allemands de l'Ouest, même si elle peut s'avérer structurante.

L'hypothèse suivante accrédite l'idée que le vote dépend de la nature de l'espace depuis lequel l'élu vient, et en particulier, si cet espace est rural, périurbain ou urbain (tableau 11).

Plus l'espace peut se décrire comme urbain, moins les élus qui y sont choisis ont tendance à voter pour Berlin. Là, encore, l'hypothèse d'un vote rural plus conservateur, qui serait favorable à Bonn, est totalement invalidée. Cependant, ce type de typologie ne semble pas pour autant structurer une rupture nette entre les deux camps. Il ne peut pas expliquer le vote à lui tout seul.

Tableau 11 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon la nature de l'espace des circonscriptions représentées

Morphologie de la circonscription	Pourcentage de votes pour Berlin
Espace urbain	44
Espace périurbain	50
Espace rural	62

La dernière hypothèse suggère que le vote n'aurait pas eu lieu en fonction de découpages territoriaux, mais selon la distance relative à l'une ou l'autre ville. Autrement dit, les élus voteraient en fonction de la ville dont ils sont les plus proches (tableau 12).

Tableau 12 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon la distance des circonscriptions à Bonn et à Berlin

Distance à Bonn et à Berlin ¹²⁶	Pourcentage de votes pour Berlin
Proche de Bonn	27
Régions intermédiaires	49
Proche de Berlin	86

L'écart entre les catégories proposées est très important. L'effet de proximité semble ici beaucoup plus fort qu'avec d'autres critères. Si on se contente d'une analyse univariée telle que celle-ci, c'est la plus structurante parmi les arguments de nature spatiale.

On peut faire l'hypothèse légitime que la proximité peut recouper ou du moins aider à l'explication d'autres caractères. Par exemple, elle recoupe en partie la division Est-Ouest dans la mesure où les régions proches de Bonn et celles proches de Berlin ont une très forte probabilité de se trouver respectivement dans des anciens ou des nouveaux *Länder*. De même, de nombreux *Kreise* se situent dans l'est de l'Allemagne alors que la vallée rhénane est en majorité urbaine. La tendance à choisir l'une ou l'autre capitale peut donc, pour un même *Kreis* s'expliquer de différentes manières. C'est pourquoi une analyse multivariée s'avère nécessaire.

¹²⁶ La distance retenue ici est une mesure d'accessibilité (exprimée en minutes par la route) entre la circonscription, Berlin et Bonn comme présentée précédemment. Ici, les trois classes retenues ici découpent la distribution en classes d'amplitude égale.

3.3. Effets isolés des caractères

3.3.1. Effets isolés des caractères biographiques

Tous les caractères retenus pour cette étude sont de nature qualitative. Le meilleur moyen de les comparer est le croisement des caractères avec celle du vote pour Berlin au moyen de la mesure du χ^2 ou χ^2 . Comme ceux qui n'ont pas voté pour Berlin, ont forcément voté pour Bonn dans notre échantillon, c'est bien la nature du choix plus que la destination qui est mesurée. Le seuil de significativité a été fixé à 0,05, c'est-à-dire qu'une valeur inférieure implique l'indépendance statistique entre les variables (tableau 13).

Tableau 13 – Résultats du χ^2 sur le choix entre Bonn et Berlin en fonction de caractères biographiques

	p value	
Parti	0,81	Non significatif
Génération	0,78	Non significatif
Religion	0,0001	Significatif

Conformément à ce qui avait été suggéré plus haut par les pourcentages mais non validé statistiquement, il n'y a pas de corrélation entre vote en faveur de Berlin et le parti politique. Celui-ci aurait été encore moins probable parce qu'en éliminant les élus sur liste, ne sont ici considérés, à une ou deux exceptions près, que des membres de partis majoritaires extrêmement divisés sur cette question de la capitale. La valeur trouvée pour l'étude des générations confirme également ce qui a été observé plus haut. En revanche, le choix apparaît très dépendant de la religion déclarée.

3.3.2. Effets isolés des caractères spatiaux

Nous pouvons appliquer le même raisonnement à nos trois hypothèses spatiales retenues (tableau 14).

Tableau 14 – Résultats du χ^2 sur le choix entre Bonn et Berlin en fonction de caractères spatiaux

	p value	
Opposition Est-Ouest	0,0001	Significatif
Opposition urbain/rural	0,11	Non significatif
Logique de proximité	0,0001	Significatif

L'opposition entre régions rurales, périurbaines et urbaines ne paraît pas aussi dépendante du vote que les deux autres qui ont des points communs dans leur répartition géographique.

3.4. Effets combinés des caractères non-spatiaux et spatiaux

Nous avons eu recours à un modèle de type *logit*. Ce dernier permet de croiser plusieurs caractères ensembles *toutes choses égales par ailleurs*, c'est-à-dire en annulant les effets de caractères tiers. Autrement dit, il s'agit de réinterroger la dépendance du vote à chacune des variables, en isolant l'effet statistique des autres.

En premier lieu, il faut essayer de croiser les caractères spatiaux entre eux pour voir si *toutes choses égales par ailleurs*, lesquels sont dépendants les uns des autres (tableau 15).

Tableau 15 – Croisement des caractères spatiaux entre eux

Opposition urbain/rural ↔ Opposition Est-Ouest :	En isolant Opp Est-Ouest Vote non significatif de Opposition urbain/rural	En isolant Opp. urb/rur Vote significatif de Opposition Est-Ouest
Opposition urbain/rural ↔ Logique de proximité :	En isolant Log. de prox. Vote indépendant de Opposition urbain/rural	En isolant Opp urb/rur Vote dépendant de Logique de proximité
Opposition Est-Ouest ↔ Logique de proximité :	En isolant Log. de prox. Vote indépendant de Opposition Est-Ouest	En isolant Opp. E/O Vote dépendant de Logique de proximité

L'opposition urbain/rural reste non significative et donc totalement indépendant du vote Bonn/Berlin. La situation reste la même lorsqu'on croise ce caractère avec la division Est-Ouest et les logiques de proximité. En revanche, entre ces deux dernières, qui apparaissaient aussi dépendantes du vote Bonn/Berlin, le fait de les croiser les fait diverger. La logique de proximité semble plus structurante, avec un χ^2 inférieur à 0,0001 que la logique Est-Ouest, qui comme nous l'avions expliqué plus haut, ne pouvait tout expliquer à elle seule.

Parmi les caractères non-spatiaux retenus, seule la religion semble jouer un rôle structurant. La question est maintenant de savoir le rôle que joue cette dernière en rapport avec les caractères spatiaux. Il s'agit en fait de savoir si les élus ont voté en fonction de la localisation de leur circonscription ou en fonction de leur religion, ou est-ce que l'un a déterminé l'autre. La proximité à Berlin par exemple a-t-elle été le moteur d'un vote en faveur de la ville, et l'unité religieuse des votants un hasard ? Ou au contraire, est-ce que des déterminants culturels aussi puissants que la religion ont pu déterminer des votes, même à longue distance, ce qui expliquerait le choix de beaucoup de Bavarois et de Saxons pour Bonn et de Badois pour Berlin (tableau 16) ?

La religion reste un caractère très dépendant du vote Bonn/Berlin quelle que soit la logique spatiale avec laquelle elle est croisée. Cependant, elle ne remet pas en cause le rôle structurant de l'opposition entre anciens et nouveaux *Länder* et la logique de proximité. Pour essayer de les démêler, on peut croiser ces quatre caractères ensemble avec le vote. Il en résulte qu'au sein du même groupe de religion, *toutes choses égales par ailleurs*, le vote pour Bonn ou

pour Berlin sera le même que l'on soit dans une ville ou dans des espaces ruraux, ou que l'on soit à l'ouest ou à l'est. Ces deux derniers caractères apparaissent comme **non significatifs**. Par contre, la religion et la logique de proximité restent deux caractères dépendants du vote Bonn/Berlin. Doit-on en conclure que le vote a été inspiré par une dimension culturelle qui se trouve corrélée dans l'espace ou au contraire que c'est la distance qui sépare d'une capitale qui compte le plus, et que les chiffres ne font que révéler la géographie religieuse de l'Allemagne ?

Tableau 16 – Croisement des caractères spatiaux avec la religion déclarée

Religion ↔ Urbain/Rural :	En isolant la Religion Vote non significatif de Opposition urbain/rural	En isolant Opp. urb/rur Vote significatif de Religion
Religion ↔ Opposition Est-Ouest :	En isolant la Religion Vote significatif de Opposition Est-Ouest	En isolant Opp. E/O Vote significatif de Religion
Religion ↔ Logique de proximité :	En isolant la Religion Vote significatif de Logique de proximité	En isolant Log. de prox. Vote significatif de Religion

En premier lieu, l'apparition de la religion parmi les caractères explicatifs du choix de la motion pro-Berlin ne signifie pas, encore une fois, que l'on vote par foi. Elle révèle seulement l'environnement culturel dans lequel évoluent les votants et montre l'extrême diversité de la société allemande (non pas seulement du point de vue de la religion, mais aussi en termes de génération, de genre, d'histoire). Il est évident qu'on cherche en vain dans ces débats une quelconque réminiscence d'une Guerre de Trente Ans ou d'une croisade. Cependant, la répartition respective des catholiques et des protestants laisse transparaître d'anciennes limites, disparues dans les découpages actuels des *Länder* par exemple entre les anciens royaumes de Prusse et de Saxe ou entre la Westphalie et la Rhénanie. Cette division de l'espace traduit en fait une réalité que le contexte de la réunification avait occultée. En effet, la réflexion sur le déplacement de la capitale s'opère dans un schéma de pensée, où le pays est divisé entre ex-Allemagne de l'Ouest et ex-Allemagne de l'Est. Or, le chauvinisme régional et la religion qui se manifestent lors de ce débat ne tirent absolument pas leur origine de la Guerre Froide. Ils s'enracinent dans une opposition beaucoup plus ancienne et plus longue dans le temps, entre le nord et le sud du pays, entre les régions sous la domination de la Prusse et des villes hanséates d'un côté et les royaumes catholiques au sud. Le basculement des points cardinaux vers l'axe est-ouest, issu des schémas mentaux hérités de la Guerre Froide est renforcé par la mobilisation des élus locaux autour de Bonn et de Berlin. Or, celle-ci polarise les deux camps autour de bastions situés bien à l'ouest ou bien à l'est.

4. L'analyse des discours

4.1. Les sources des déplacements : des informations sur les déplacements eux-mêmes

Les conditions juridiques et politiques dans lesquelles des dirigeants ont déplacé leur pouvoir est un moyen de différencier les déplacements de capitales entre eux. Les modes de décision du déplacement de la capitale sont parfois très instructifs. Ils peuvent aussi bien révéler une volonté d'aménager son Etat tout comme être la preuve d'une mégalomanie incroyable. Pour ce dernier caractère, le déplacement du pouvoir n'est qu'une forme parmi d'autres. Sans changer leurs capitales, d'autres ont inscrit leur pouvoir dans l'urbanisme comme ce qui a été opéré à Rome par Mussolini, proposé par Albert Speer et Adolf Hitler à Berlin, ou encore réalisé plus récemment dans les capitales des dictatures de Corée du Nord ou du Turkménistan.

Dans quelques cas (Etats-Unis, Italie, Allemagne de 1949 et de 1991), l'idée de déplacer la capitale fait l'objet de discussions longues voire de votes dans les parlements nationaux. Ces moments sont particulièrement intéressants parce qu'ils sont en général interminables, riches, avec des rebondissements et des interpellations enflammées des auditeurs. Les discussions pour le déplacement de la capitale fait remonter toutes les facettes de la fonction de capitale et en particulier sa charge émotionnelle. Comme le disaient Kenneth Bowling et Ulrike Gehrard, il s'agit de moments particulièrement passionnés et même « at times petty, farcical, xenophobic, localistic, embarrassing, chauvinistic and hyperbolic » (BOWLING & GEHRARD, 2000, p.32) parce que les dimensions symboliques, mémorielles et même identitaires d'un tel choix deviennent très importantes.

Parfois, il s'agit de longues conversations qui aboutissent très lentement. Laurent Vidal montre par exemple dans son ouvrage sur l'histoire du Brésil, que le déplacement de la capitale vers l'intérieur du pays, intervenu en 1960, était débattu depuis le début du XIX^e siècle (VIDAL, 2002). Dans les années 1950, la relance du projet a été une initiative présidentielle. En revanche, des votes et des discussions parlementaires sont à l'origine de la relocalisation des capitales aux Etats-Unis, dans l'Italie unifiée des années 1860, en Allemagne en 1949 et une nouvelle fois en 1991. Ces débats ont pour mérite de fournir un corpus d'archives très important et de montrer la complexité de la confrontation des enjeux de la délocalisation du pouvoir. Dans les échanges qui sont rapportés, interviennent à la fois des éléments extrêmement personnels comme des arguments de nature plus objective, validée par un savoir scientifique. L'intérêt local et régional se mêle ou s'oppose à l'intérêt national. Les points récurrents portent sur des sujets aussi divers que la situation de l'ancienne et de la possible capitale, son caractère central, son potentiel économique (qui ne plaide jamais pour le mouvement), sa capacité de consensus et d'acceptation par l'ensemble de la population ou encore sa dimension historique et symbolique. Le passage par les institutions parlementaires n'est pas uniquement utile pour ceux qui décortiquent l'acte *a posteriori*. Il est fondamental pour le déplacement lui-même et pour la ville élue. Le vote parlementaire donne également une maturité au projet, et aussi une dimension nationale.

Les débats parlementaires ne sont pas les seuls matériaux sur lesquels on peut se pencher dans l'étude des déplacements de capitale. En Allemagne, en 1949 comme en 1991, les décideurs n'ont eu aucun document de prospective entre leurs mains, si on met à part l'anecdotique étude de l'institut suisse Prognos. A l'inverse, au Japon, les projets de décentralisation évoqués dans le chapitre précédent et donc de réflexion sur la capitale se sont accompagnés d'un grand nombre de documents de prospective fournis aux gouvernements.

4.2. La question de la capitale : territoire, mémoire et symbole

Le débat de 1991 est donc tout autant un dilemme entre deux villes, Bonn et Berlin, qu'un débat sur les problèmes territoriaux posés par la réunification. Ces problèmes sont pour l'essentiel la réinterprétation de l'histoire allemande, la redéfinition des relations est-ouest et le repositionnement géopolitique interne et externe de l'Allemagne.

Aussi les orateurs se préoccupent-ils beaucoup moins des candidates que de la signification du choix de localisation des fonctions de capitale. L'évocation objective des avantages et inconvénients de Bonn, capitale politique parvenue à maturité, ou de Berlin, ville en réaménagement après la chute du Mur, ne donne pas lieu à des analyses urbaines détaillées. Les députés se cantonnent volontairement à des généralités et répètent périodiquement que l'essentiel ne réside pas dans la comparaison urbaine, comme le signale Wolfgang Thierse (SPD), second orateur à s'exprimer : « es geht heute nicht um einen Wettstreit zwischen zwei Städten. Es geht vielmehr (...) um einen entscheidenden Schritt bei der Vollendung der Einheit Deutschlands »¹²⁷. L'enjeu fondamental du choix de localisation réside, comme le souligne le titre de la motion berlinoise, dans « l'accomplissement de la réunification allemande ». Plus précisément, le débat est confronté à la question de la place des nouveaux Länder dans l'Allemagne réunifiée. Le choix de localisation urbain se trouve surdéterminé par un enjeu territorial de taille, comme il est de règle pour les capitales nationales. Dans ce contexte, Bonn et Berlin font figure de synecdoques territoriales (DEBARBIEUX, 1995) : les villes sont invoquées non pour leurs caractéristiques urbanistiques ou fonctionnelles, mais pour les héritages et les territoires qu'elles représentent, ainsi que pour les projets géopolitiques qu'elles incarnent.

Le débat sur la capitale (*Hauptstadtdebatte*) porte sur la réinterprétation du passé à la lumière du présent. Incarnation urbaine de l'histoire nationale, la capitale est située à la fois dans l'espace et dans le temps. Alors que les deux Etats allemands promouvaient chacun leur histoire, la RDA revendiquant l'héritage révolutionnaire et antifasciste international, tandis que la RFA assumait l'héritage ambivalent de l'Empire, se définissait en opposition à l'époque nazie tout en se situant dans la continuité de la démocratie libérale occidentale (REICHEL, 1998), le nouvel Etat allemand doit se redéfinir une histoire et une identité. Cette redéfinition passe par des lieux de mémoire (FRANCOIS, SCHULZE, 2001 ; 2007), d'autant que la nouvelle capitale à choisir est aussi une ancienne capitale (celle effective de la RDA et symbolique de la RFA).

¹²⁷ « il ne s'agit pas aujourd'hui d'un concours entre deux villes. Il s'agit beaucoup plus (...) d'un pas décisif pour l'accomplissement de l'unité de l'Allemagne » (DEUTSCHER BUNDESTAG, *op. cit.*, p. 2739).

La question se présente sous une apparence technique : à quel texte se référer pour assurer la crédibilité du choix allemand ? Aux décisions réitérées annonçant le retour de la capitale à Berlin ou au traité d'unification, disjoignant le statut honorifique de capitale du siège des fonctions directionnelles politico-administratives ? Derrière la polémique se manifeste la concurrence entre deux légitimités juridico-historiques. Le débat se révèle traversé par la tension entre champ d'expérience et horizon d'attente : l'héritage de la capitale est considéré comme un gage – ou un danger – pour le projet territorial à promouvoir. Les débats portent assez largement sur la valeur et la signification respectives de ces deux capitales historiques potentielles, « die beiden bedeutenden Städten deutscher Geschichte »¹²⁸ selon le député CDU Paul Laufs.

Bonn, présentée comme une métaphore de la République fédérale, constitue une référence évidente à l'histoire de la RFA, présentée sous un jour très positif comme symbole de liberté et de réussite (notamment économique) nationale et internationale. Le débat est ainsi ponctué de remerciements envers le rôle historique de Bonn. À l'inverse, Berlin, « lieu de mémoire central » de l'Allemagne réunifiée, se révèle un « terrain aussi convoité que délicat dans l'affrontement sur la politique des symboles » (REICHEL, 1998), tant par l'emboîtement des échelles temporelles que sa longue histoire impose que par l'ambivalence de cette dernière. Berlin se trouve évoquée à la fois comme première capitale de l'Allemagne unifiée, mais aussi comme symbole de l'autoritarisme prussien. Les partisans de Bonn la considèrent en outre discréditée par son statut de capitale du nazisme. Leurs adversaires rétorquent le rôle d'autres villes allemandes dans l'histoire du nazisme, en particulier de Munich, et dénoncent le déterminisme implicite de cette attaque : la capitale n'est que le siège, et non pas la cause de la politique menée. L'histoire de Berlin durant la guerre froide fait également polémique. Les uns associent Berlin(-Est) au régime autoritaire de la RDA, tandis que les autres louent la ville, sa moitié ouest pour son rôle d'« Vorposten der Freiheit »¹²⁹ selon les termes de Willy Brandt, sa moitié est pour la résistance de sa population. Les épisodes du pont aérien de 1948-49 ou de la révolte populaire de 1953 servent ainsi fréquemment d'arguments.

Plus profondément, la question posée est de savoir si l'Allemagne réunifiée est d'abord l'héritière de la RFA – c'est-à-dire d'une construction nationale récente, tronquée et tournée vers l'ouest – ou l'héritière de l'Allemagne d'avant 1945, c'est-à-dire d'une construction nationale effectuée sur le moyen terme, à l'interface entre Europe occidentale et Europe centrale. Les partisans de Berlin défendent la thèse de la discontinuité entre la RFA et l'Allemagne réunifiée, à considérer comme un nouveau pays. Le maire de Berlin Eberhard Diepgen pose l'alternative en termes polémiques : « Es geht um die Frage, ob die Deutschen die innere Vereinigung beider Teile ihres Landes oder nur eine vergrößerte Bundesrepublik Deutschland wollen »¹³⁰. Au contraire, pour les partisans de Bonn comme Theodor Waigel, « Es gibt (...) keinen Widerspruch zwischen historischer Kontinuität und neuer Tradition »¹³¹. Dans ce contexte, la comparaison

¹²⁸ « les deux villes signifiantes de l'histoire allemande ». (*ibid.*, p. 2770)

¹²⁹ « avant-poste de la liberté », selon les termes de Willy Brandt (*ibid.*, p. 2750)

¹³⁰ « Il s'agit de la question de savoir si les Allemands veulent l'unification interne des deux parties de leur pays ou seulement une République fédérale allemande agrandie » (*ibid.*, p. 2765).

¹³¹ « il n'y a (...) pas de contradiction entre la continuité historique et une nouvelle tradition » (*ibid.* p. 2751).

qu'effectue Willy Brandt entre le couple Bonn-Berlin et le binôme français Vichy-Paris se montre très osée : elle compare l'occupation soviétique à l'occupation nazie, étayant la thèse du totalitarisme au mépris des clivages de la Seconde Guerre Mondiale ; mais elle met aussi en parallèle les dirigeants de la RFA et les collaborateurs du nazisme...

La question de la capitale pose donc la question du positionnement face à l'héritage encombrant du nazisme et du communisme, mais pointe aussi les ambiguïtés d'une réunification-annexion faite d'un alignement de l'ex-RDA sur la RFA. Capitale historique controversée, Berlin se trouve finalement désignée comme symbole de coupure surmontée, à l'échelle intraurbaine, nationale et européenne.

En effet, la réunification pose non seulement un problème temporel, mais aussi un problème spatial : celui des rapports entre l'Est et l'Ouest du pays. Cette thématique de fond s'introduit elle aussi souvent par un biais technique : le débat autour du coût du transfert des institutions centrales de la République. Par-delà le coût financier et humain¹³² du transfert, évalué par le ministre des Finances Waigel entre 30 et 40 milliards de DM (soit entre 15 et 20 milliards d'euros) mais à plus du double par d'autres détracteurs du projet, le problème politique soulevé est celui des dépenses prioritaires à effectuer pour le développement de l'Allemagne réunifiée en général, et de ses nouveaux Länder en particulier, dans un contexte de crise économique, sociale et identitaire. La brutale transition vers l'économie de marché menée sous l'égide de la *Treuhand* génère restructurations et chômage en ex-RDA. La question de la capitale se trouve donc évaluée à l'aune de la question sociale. Selon la formule de la députée FDP Irmgard Adam-Schwaetzer, « von wo können wir das Zusammenwachsen eigentlich am besten fördern ».¹³³

De nombreux partisans de Berlin la défendent comme capitale de mission, dans une logique de résolution des problèmes par rapprochement du pouvoir. Tandis que Bonn fait figure de candidate de la RFA, Berlin est jugée susceptible de résoudre les problèmes d'intégration des nouveaux Länder, grâce à sa proximité, à ses propres difficultés et à son ancien statut de capitale de la RDA. Pour les orateurs de gauche les plus critiques envers une unification-absorption, la localisation de la capitale à Berlin représente une démarche compensatoire. Ainsi le député est-allemand SPD Wolfgang Thierse polémique-t-il : « Bisher ist (...) zu vieles von Ost nach West gewandert : Arbeitsplätze, Arbeitskräfte, also Menschen, Gewinne und nicht zuletzt wirtschaftliche und politische Entscheidungskompetenzen », pour apostropher l'assistance : « Was bleibt für den Osten Deutschlands ? »¹³⁴.

Les partisans de Bonn se présentent cependant eux aussi comme défenseurs du rattrapage de l'Est. La députée Ingrid Roitzsch cultive le paradoxe : « Weil ich für die Menschen in den neuen Bundesländern bin, bin ich für Bonn »¹³⁵. En effet, certains arguent que le déplacement de

¹³² 35 000 employés travaillaient dans la région de Bonn dans des emplois en relation avec sa fonction de capitale.

¹³³ « d'où pouvons-nous au mieux favoriser la croissance commune ? » (*ibid.*, p. 2778).

¹³⁴ « Jusqu'à maintenant, trop de choses ont quitté l'est pour l'ouest : les emplois, les forces productives, les hommes, les gains et, ce n'est pas le moindre, la capacité de décision économique et politique » (*ibid.*, p. 2740) puis « Que reste-t-il à l'est de l'Allemagne ? » (*ibid.*, p. 2740).

¹³⁵ « C'est parce que je suis pour les habitants des nouveaux Länder que je suis pour Bonn ». (*ibid.*, p. 2765)

la capitale utiliserait des ressources dont les régions orientales manquent. Une députée SPD, Ingrid Matthäus-Maier, consciente des risques de désillusions pesant sur la réunification, met en garde contre le déplacement des problèmes structurels d'une région à l'autre et préfère investir dans la politique sociale plutôt que dans le déplacement de la capitale. Deux conceptions de l'action géo-politique et géo-économique s'affrontent : le développement d'un territoire passe-t-il par un choix de localisation aux effets d'entraînement supposés, ou par des investissements répartis d'emblée sur l'ensemble du territoire en crise ?

Dans ce contexte houleux, Berlin est finalement désignée comme une capitale charnière entre Est et Ouest, vue non seulement comme emblème des nouveaux Länder et de leurs problèmes de transition, mais aussi comme seule ville à représenter, par son passé de ville partagée. Il s'agit de la « ville dans laquelle les deux moitiés de l'Allemagne se développent désormais ensemble » selon la formule du député FDP Wolfgang Mischick. Le député PDS Gregor Gysi souligne avant d'autres qu'il s'agit de « die einzige Ost-West-Stadt, die wir zu bieten haben »¹³⁶. L'hésitation allemande entre deux capitales excentrées – la référence à Göttingen, capitale au centre géométrique du pays, n'est évoquée qu'en passant par le député PDS Dagmar Enkelmann – est révélateur d'un dualisme territorial marqué. Le choix final en faveur de Berlin prend acte du nouveau centre de gravité du pays. Le député SPD Eckart Kuhlwein évoque « le décalage vers l'est de l'Allemagne »¹³⁷. Cette logique de capitale charnière, susceptible de devenir un miroir de la nation tout entière, est portée par les métaphores récurrentes de la balance et du pont. Le choix de localisation vise à tenir ensemble deux territoires dont les structures socio-économiques et les identités ont divergé.

4.3. Un jeu d'échelles induit par le débat

Le choix d'une capitale charnière s'efforce également de surmonter les rivalités régionales anciennes qui se manifestent sous forme de prétérition, qu'il s'agisse des rivalités entre Allemagne rhénane et Allemagne prussienne, entre nord et sud, ou entre ex-RFA et ex-RDA. Chaque candidate est en effet perçue comme le symbole de la région environnante, tout particulièrement soumise aux effets de l'arrivée, de la conservation ou de la perte des fonctions de capitale. Pour le député CDU/CSU et Ministre de l'Intérieur Wolfgang Schäuble, « Es geht auch nicht um (...) Regionalpolitik »¹³⁸. Pour le maire de Berlin Eberhard Diepgen, « regionalpolitische Sorgen, so ernst man sie nehmen muss, können letztlich nicht entscheidend sein »¹³⁹.

La logique de capitale charnière prend également sens à l'échelle européenne. L'ancrage à Bonn constitue un héritage des débuts de la construction européenne, centrée sur le couple franco-allemand, tandis que le choix de Berlin, à proximité de la frontière polonaise, parie sur son rôle de tête de pont en direction de l'Europe de l'Est. La localisation géographique, que ce soit à trois heures de route de Bruxelles ou à 80 kilomètres de la Pologne, est utilisée comme caution pour un

¹³⁶ « la seule ville est-ouest que nous ayons à offrir » (*ibid.*, p. 2744).

¹³⁷ « die Ostverschiebung Deutschlands » (*ibid.*, p. 2810).

¹³⁸ « Il ne s'agit pas (...) de politique régionale » (*ibid.*, p. 2746).

¹³⁹ « les soucis de politique régionale, si sérieusement qu'ils doivent être considérés, ne peuvent finalement pas être décisifs » (*ibid.*, p. 2766).

projet de politique européenne de l'Allemagne : faire perdurer des liens privilégiés avec les capitales des Etats ouest-européens, ou anticiper une translation du centre de gravité politique et économique du continent vers l'Est. Pour l'ancien Chancelier Willy Brandt, « Deutschland bleibt nicht der Osten vom Westen, sondern es wird zu neuem Mitte Europas »¹⁴⁰. Eberhard Diepgen va jusqu'à interpréter la situation de Berlin comme prédestinée. Le député SPD Wolfgang Roth explique : « für mich als Wirtschaftspolitiker gibt es keinen Zweifel, dass Berlin wirtschaftlich, als Dienstleistungsmetropole zwischen Ost und West das Zentrum dieses neuen Europas, zusammen mit London, Paris und anderen Großstädten, wird »¹⁴¹. La question de la construction européenne s'invite ainsi dans le débat allemand, comme en 1949, la question de la proximité politique avec les futurs fondateurs de la CEE s'était posée.

Le modèle métropolitain monocentrique est soutenu par certains partisans de Berlin, qui soulignent les avantages d'une capitale qui soit au moins potentiellement une ville mondiale, dotée d'un « weltoffenes Leben »¹⁴² selon l'expression du député CDU/CSU Oscar Schneider. A contrario, les partisans de Bonn défendent implicitement, contre le modèle monocentrique de la France ou de l'Angleterre, le modèle allemand de polycentrisme fondé sur des métropoles de taille moyenne. Selon Paul Laufs, « Die Wachstumsträger der Zukunft werden mittelgrosse Städte sein, die unbelastete Spielräume anbieten können und eine ausgebaute Infrastruktur bis hin zur Universität besitzen »¹⁴³. Un souci aigu de la préservation du polycentrisme allemand se manifeste dans les actes parlementaires. Le partage des fonctions à l'échelle fédérale entre Berlin, capitale culturelle, Bonn, siège politique, Francfort, capitale financière, Munich, puissante ville industrielle, Hambourg, grand port, Cologne, Düsseldorf, et Stuttgart est défendu au nom de l'équilibre territorial comme au nom de l'efficacité économique nationale et internationale.

Le choix du cumul ou de la disjonction des fonctions centrales dans la capitale fait toutefois débat, au point de susciter des comparaisons internationales. Tandis que Wilfried Böhm signale que 155 Etats sur 160 dans le monde font siéger Parlement et gouvernement dans la capitale, les partisans de Bonn s'appuient sur deux modèles de capitales fédérales faibles : Washington et Ottawa. Alors que le partisan de Berlin Eckart Kuhlwein mobilise le cas de la Bavière, exemple de cumul réussi entre fonctions de capitale et fonctions métropolitaines à une autre échelle, Wolfgang Roth vante le dynamisme des capitales économiques : « Es gibt viele grandiose Metropolen in der Welt, die mit Regierung und Parlament überhaupt nichts zu tun haben »¹⁴⁴.

La question du polycentrisme s'articule donc à la question du fédéralisme. Le débat est traversé par le dilemme entre capitale forte et capitale faible. Opposer Bonn et Berlin, c'est non

¹⁴⁰ « L'Allemagne ne reste pas l'Est de l'Ouest, mais devient le nouveau centre de l'Europe » (*ibid.*, p. 2750).

¹⁴¹ « tant que politicien spécialisé dans les questions économiques, cela ne fait aucun doute : Berlin sur le plan économique deviendra une métropole des services entre l'Est et l'Ouest, au centre de cette nouvelle Europe, au même titre que Londres et Paris et d'autres grandes villes » (*ibid.*, p. 2812).

¹⁴² « vie ouverte sur le monde », selon la formule du député CDU/CSU de Nuremberg Oscar Schneider (*ibid.*, p. 2782).

¹⁴³ « Les porteurs de croissance du futur seront les villes moyennes, qui peuvent offrir des espaces de loisirs non pollués et qui possèdent une infrastructure développée jusqu'à l'Université » (*ibid.*, p. 2770).

¹⁴⁴ « Il y a beaucoup de métropoles grandioses dans le monde qui n'ont rien à voir avec le gouvernement et le Parlement » (*ibid.*, p. 2812).

seulement opposer deux villes, deux mémoires, deux représentations, mais aussi deux modèles de capitale. Les partisans de Bonn soulignent la neutralité d'une ville de petite taille adaptée à la gestion d'une fédération, qu'ils défendent dans le cadre de l'Europe où les régions jouent un rôle très important. Ils montrent au contraire en Berlin une ville qui aurait la taille critique pour être à la tête de toutes les formes de pouvoir sur le territoire et donc capable de remettre en cause le fédéralisme, fondement de la construction politique allemande. Le député SPD Peter Glotz résume l'opinion de nombreux de ses collègues : « Berlin ist schon jetzt eine wunderbare Stadt. Wenn auch noch die Entscheidungen und das Zeremoniell der Demokratie von Berlin ausgehen, dann wird die Bedeutung der Landeshauptstädte heruntergedrückt »¹⁴⁵. La crainte des problèmes urbains de gestion de la croissance, problèmes urbanistiques, politiques et même environnementaux est assortie d'un refus du retour à la centralisation.

L'idéologie anti-urbaine récurrente est également utilisée contre Berlin, - par exemple Norbert Blüm considère que « Das schöne Berlin (...) ist groß genug. Das Maximum ist nicht das Optimum »¹⁴⁶ - dont la puissance est plus fantasmée que réelle. Le poids métropolitain de Berlin qui compte 3 465 000 habitants en 1992 se trouve quasi systématiquement surévalué, comme en témoignent les comparaisons à Londres et à Paris, et les prévisions de croissance démographique rapportées à plusieurs reprises. Cette surévaluation découle de la forte opposition qui se manifeste envers une « mégaville », une « ville mondiale » voire une « capitale dominante »¹⁴⁷ potentielle. On notera à nouveau l'importance des réminiscences historiques : la grande ville centralisatrice est implicitement associée en Allemagne au régime nazi ou dans une moindre mesure à l'Empire, tandis que la ville mondiale qu'était Berlin juste avant la prise de pouvoir nazie représente pour les uns un âge d'or à retrouver, pour les autres le danger d'une nouvelle marche au pouvoir totalitaire. Le fantasme de la ville trop grande est d'autant plus fort que moins d'un an après la réunification, l'opinion dominante penche toujours pour un développement rapide et très important de Berlin.

Quant aux partisans de Berlin, ils soulignent le caractère infondé de ces craintes, dans un contexte de fédéralisme solide garanti par la constitution, et s'opposent à la conception minimaliste voire nominale de la capitale promue à l'heure de la décentralisation par les partisans de Bonn et dans laquelle Lothar de Maizière dénonce un « concept de capitale presque schizophrène »¹⁴⁸. Par-delà cette polémique, le dilemme de la capitale forte ou faible oppose deux conceptions de l'effet capitale : les partisans de Berlin considèrent que la présence du siège du pouvoir dans une métropole exerce un effet catalyseur sur les régions environnantes et sur le pays tout entier, tandis que les opposants évoquent comme Norbert Blüm un effet inhibiteur de « pompe aspirante ».

¹⁴⁵ « Berlin est déjà actuellement une ville exceptionnelle. Si les prises de décision et le cérémoniel de la démocratie partent de Berlin, la signification des capitales des Länder sera amoindrie » (*ibid.*, p. 2754).

¹⁴⁶ « Le beau Berlin (...) est assez grand. Le maximum n'est pas l'optimum. » (*ibid.*, p. 2738).

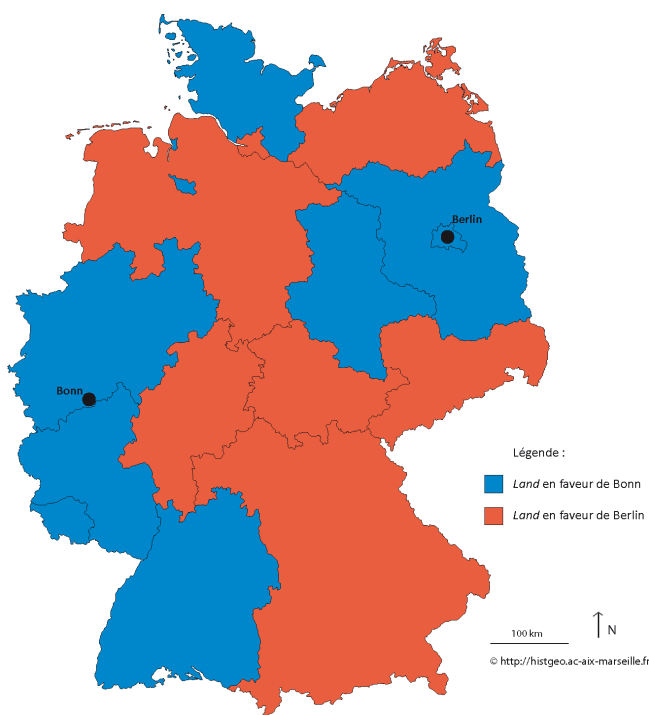
¹⁴⁷ « Megastadt », « Weltstadt », « dominierende Hauptstadt » (*ibid.*, p. 2737) .

¹⁴⁸ « fast schizophrenen Hauptstadtbegriff » (*ibid.*, p. 2776).

5. Conclusion : une capitale née le 20 juin 1991

Le choix final du partage des fonctions de capitale entre Bonn et Berlin témoigne de la vivacité des débats sur le repositionnement géopolitique et géoéconomique de l'Allemagne réunifiée. Et le débat ne termine pas au soir du 20 juin. La motion votée recommande au *Bundesrat* de rester à Bonn mais il doit voter à son tour sur sa propre localisation (carte 12). La décision intervient le 5 juillet 1991 et confirme la localisation à Bonn mais la géographie du vote est légèrement différente.

Carte 12 - Vote du 5 juillet 1991 sur la localisation du *Bundesrat*



Source : D'après Ménudier, 1991 ; Fond de carte : histgeo.ac-aix-marseille.fr ;
Réalisation : A. Laporte, 2009

Les *Länder* de l'ouest allemand (Rhénanie du Nord-Westphalie et Rhénanie-Palatinat notamment), ardents partisans de Bonn se sont alliés à deux nouveaux *Länder* (le Brandebourg et la Saxe-Anhalt) ainsi qu'à Berlin (MENUDIER, 1991, p.20-21). Ces derniers se tenaient scrupuleusement aux conditions de consensus, qui selon eux, avaient été déterminantes pour avoir arraché le *Bundestag* et le gouvernement fédéral à Bonn. La Bavière de Max Streibl, à l'inverse, plutôt favorable à Bonn au *Bundestag*, se prononça pour Berlin, dans un souci de cohérence avec la décision du 20 juin. En tous les cas, ce vote marqua le début pour Bonn d'une période lui permettant de profiter à plein du mot consensus, introduit dans la motion votée, malgré le départ du *Bundestag* et du gouvernement fédéral.

Le débat du 20 juin 1991 a aussi eu pour conséquence de servir de support au déménagement des institutions et à l'affirmation de Berlin comme capitale. Surtout, il a posé les bases d'une définition de la capitale en faisant jouer des intérêts et des enjeux à différentes

échelles. Au niveau local, Berlin doit donc se refonder comme capitale en développant de nouveaux symboles et en gérant les difficultés sociales et économiques induites par le choc de la réunification. Au niveau national, la ville doit tenter d'être mieux reliée aux espaces économiquement puissants et user de son influence politique pour la modernisation de ses infrastructures tout en donnant des gages aux autres métropoles allemandes que son action ne remet pas en cause le fédéralisme. En dernier lieu, la capitale doit accompagner le retour à une souveraineté pleine et entière de l'Allemagne fédérale et s'affirmer dans le processus d'intégration institutionnelle de l'Union Européenne, qui se perpétue tout en développant de nouveaux rapports économiques avec les Etats limitrophes.

« Vous savez ce qu'on dit de Bonn : ou bien il pleut, ou bien les passages à niveaux sont fermés. (...) C'est un endroit très métaphysique : les rêves ont totalement remplacé la réalité. Nous vivons quelque part entre le proche avenir et un passé qui n'est pas si récent. »

John Le Carré, *Une petite ville en Allemagne*

« Berlin est bien le seul endroit en Allemagne, pour lequel on a le courage d'entreprendre quelque chose. »

Johann Wolfgang Goethe

Chapitre 5 - L'essai manqué d'une capitale bicéphale

Une simple revue de la presse allemande à partir des articles et des éditoriaux publiés à l'occasion du 20^e anniversaire de la décision du Bundestag, en juin 2011, montre à quel point ce débat, maintenant oublié par beaucoup, a débouché sur une situation de normalité du statut de la capitale à Berlin et donc par ricochet à une sorte d'anachronisme du rôle de Bonn. Un journaliste de La Tribune décrit une ancienne capitale qui « fleure bon les années 1970 et les rencontres entre VGE et Helmut Schmidt » (LA TRIBUNE, 2011). La motion adoptée en 1991 a bien sûr conduit au déménagement du parlement et du gouvernement allemands. Cependant, afin de s'attirer les faveurs des hésitants si précieux pour un vote à l'arrachée, des mesures de consensus sous la forme de garanties d'un soutien à la ville de Bonn étaient comprises dans les textes. Notamment, l'invention d'une « juste division du travail » (*faire Arbeitsteilung*) a ouvert la porte à l'établissement d'une organisation très originale des fonctions inhérentes au statut de capitale, en les partageant entre Bonn et Berlin. Alors que le parlement et le gouvernement sont à Berlin, une grande partie de l'administration, donc des éléments essentiels d'une capitale effective, resterait à Bonn. Cette solution très particulière pose la question de la crédibilité et du fonctionnement d'un tel système. Car en effet, avec le recul d'une vingtaine d'années, la formation d'une capitale double semble aujourd'hui surannée. Le changement de mentalité se mesure également lorsque l'on oppose les réticences à se déplacer à Berlin dans les années 1990, et le tropisme que constitue la nouvelle capitale allemande pour les étudiants et les jeunes actifs diplômés, ceux que l'on

retrouve, par exemple, débutant leurs carrières dans la diplomatie, l'administration, la presse ou la politique. Aujourd'hui, la question de la capitale se pose moins en termes de symbole comme le laissait penser le débat de 1991 que d'efficacité dans le travail quotidien. Le fonctionnement de l'administration de l'Etat s'opère donc, et cela est entériné par la loi en 1994, entre les deux villes. Comment un système politique peut-il résister au besoin de concentration, aux économies d'échelle et donc utiliser deux sièges ? A l'instar des entreprises qui ont des filiales dans plusieurs villes et qui compensent la distance par les télécommunications, une capitale peut-elle reposer sur plusieurs lieux ? Le cas allemand est d'autant plus intéressant qu'il est unique. Aux Pays-Bas, par exemple, on distingue une capitale de représentation, Amsterdam, et une capitale effective, La Haye, d'où le pays est gouverné, géré, administré. En Afrique du Sud, le Parlement est migrant entre la capitale et Le Cap mais l'appareil d'Etat est entier et fixe à Pretoria. Autrement dit, l'originalité de l'Allemagne vient d'avoir appliqué à sa capitale une forme particulière, désincarnée d'un lieu, et installée sur deux villes.

Cela pose une double question. A-t-on un effet d'entraînement économique suite à l'arrivée d'institutions dans la ville ou au maintien d'un grand nombre d'emplois dans une autre ville ? Observe-t-on un phénomène d'inertie ou de résilience après la perte de fonctions urbaines comme celle de la capitale ? A Bonn et à Berlin, il s'agit de comprendre en quoi la fonction de capitale influe sur la position de la ville par rapport aux autres. Autrement dit, Bonn retrouve-t-elle une place plus en rapport avec sa taille dans l'armature des fonctions urbaines en Allemagne ou garde-t-elle une part d'exceptionnalité du fait de son statut ? Berlin, à l'inverse, était une grande ville mais dont le niveau économique et la part de fonctions à l'intérieur du système urbain allemand restaient secondaires tout en n'étant pas absents. Ce chapitre vise donc à montrer le comportement général des fonctions directes de la capitale (l'administration) et indirectes (diplomatie et presse notamment) dans la perspective du déplacement du pouvoir de Bonn à Berlin.

1. La redistribution spatiale de l'administration fédérale

1.1. Bonn, gagnant du partage des institutions

1.1.1. Des enjeux d'emblée différents pour Bonn et Berlin

L'écart de taille entre Bonn et Berlin rendait la question du déplacement de la capitale particulièrement vive pour Bonn. A Berlin, l'arrivée de tous les fonctionnaires, des politiques, et de tous ceux qui travaillent en lien avec le pouvoir ne représentait pas un effectif très important rapporté à la taille de la ville. Autrement dit, en termes d'économie présentielle (DAVEZIES, 2008, p.45 et suiv.) comme en démographie, Berlin ne devait pas beaucoup gagner d'une arrivée brute d'une nouvelle population, ou du moins cet apport migratoire par rapport à une agglomération de plus de 4 millions d'habitants semblait négligeable. En revanche, pour Bonn, la question se posait bien autrement. En 1990, Hans-Dieter Laux estimait à 48400 le nombre d'emplois liés directement ou indirectement à la présence du pouvoir politique, en comptant les emplois des

autorités fédérales et les fonctions qui leur sont indirectement dépendantes. Si l'on double le chiffre pour tenir compte des familles, c'était potentiellement presque 100000 habitants qui pouvaient être concernés par le déménagement, soit environ un tiers de la population totale (LAUX, 1990, p.18). Cela explique l'inquiétude très profonde des édiles bonnois et des parlementaires des circonscriptions voisines de ce bassin d'emploi.

Cette représentation des rapports entre la force numérique de Berlin par rapport à la prétendue faiblesse de Bonn a pu jouer dans l'établissement des conditions du transfert dans la période qui a suivi la décision du 20 juin 1991. Or, à cette époque déjà, quelques évidences n'ont pas été assez soulignées. La désormais nouvelle capitale était une sorte de colosse aux pieds d'argile. Durant toute la période de la Guerre Froide, les deux parties de la ville se sont présentées comme des modèles en termes d'urbanisme, vitrines des régimes respectifs de la RDA et de la RFA. Les gouvernements ouest et est-allemands ont investis beaucoup d'argent dans l'économie berlinoise. A Berlin-Ouest, les entreprises recevaient des subventions pour maintenir leur compétitivité, car la position d'enclave ouest-allemande en RDA avait été, avec raison, présentée comme un handicap économique. A la réunification, tous les crédits en direction de Berlin n'avaient plus leur raison d'être initiale et la perspective (évidente !) d'une croissance forte¹⁴⁹ de la ville rendait la perpétuation de ces aides inutile¹⁵⁰. Or la désindustrialisation très rapide et très violente, qui a résulté de la réunification, a contribué à la paupérisation de la population. Deuxièmement, la création d'emplois sur les bords de la Spree dans le cadre du déménagement des institutions ne pouvait résorber que très superficiellement le chômage. En premier lieu, ces emplois ont souvent été accompagnés dans leur déplacement à Berlin par les employés qui les occupaient, et ils n'ont donc pas été vacants. Par ailleurs, le recrutement dans l'administration est national et non local comme pourrait l'être celui d'une entreprise qui cherche de la main d'œuvre peu qualifiée. Et enfin, la structure même de la population active berlinoise, tournée vers l'industrie, ne pouvait facilement répondre en termes de compétence à des emplois dans le domaine tertiaire.

1.1.2. La répartition des ministères entre Bonn et Berlin

Michael Deres nous a reçu début 2010 dans son bureau du Ministère fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme (*Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung* ou BMVBS¹⁵¹) à Bonn. La pièce est située au 5^e étage et les fenêtres donnent sur deux côtés offrant une très belle vue panoramique. Avant de commencer à répondre à notre enquête, il tient à nous présenter le paysage. Vers l'est, on devine la dépression du Rhin derrière

¹⁴⁹ Selon les calculs de Von Einem (VON EINEM, 1991) cité par Hartmut HÄUSSERMANN et Andreas KAPPHAN, la ville de Berlin et son agglomération débordant sur le Brandebourg devait atteindre 5,9 millions en 2010 (HÄUSSERMANN et KAPPHAN, 2000, p.192) alors que dans les faits la population n'a fait que stagner. Voir également à ce sujet, CARROUE, 1993.

¹⁵⁰ Ainsi, malgré des taux de chômage qui augmentent rapidement dans les années 1990, la somme reçue par la ville de l'Etat et des systèmes de péréquation entre *Länder* passe de 14,5 milliards de marks en 1991 à 5,5 en 1994. La part de ces recettes dans le budget de la ville passe donc de 53% en 1990 à 19% en 1995 avant de se stabiliser dans les années suivantes autour de 25% (REIMERS et ROLFINK, in BIEDENKOPF, p.33-37).

¹⁵¹ Avant 2009, l'institution s'appelle *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* et c'est pourquoi dans la suite du texte, l'abréviation BMVBW peut être également utilisée pour désigner ce même ministère.

les arbres du parc de la Rheinaue. Plus loin, sur l'autre rive, se dessine l'extrémité boisée des Siebengebirge. De l'autre côté, les deux immeubles du Langer Eugen et de la Post Tower dominant. Au premier plan, un peu vers la gauche se trouve la Robert-Schuman-Platz. M. Deres donne un nom aux bâtiments que nous dominons légèrement. En face, se trouve le Ministère Fédéral de l'Environnement, un des six ministères (avec celui depuis lequel nous regardons) restés principalement à Bonn. Derrière, la Post Tower, inaugurée en 2003, dont le verre reflète le bleu éclatant du ciel est le plus grand immeuble de bureaux d'Allemagne hors de Francfort. Elle abrite le siège de la Deutsche Post AG, partie privatisée du Ministère des Postes et des Télécommunications qui se situait également non loin. Devant, le bâtiment abrite l'Institut fédéral pour la formation professionnelle (*Bundesamt für Berufsbildung*) déménagé de Berlin à Bonn alors que celui complètement à gauche de notre paysage, à l'entrée de la place, le service fédéral des équipements ferroviaires (*Bundeseisenbahndienst*), est arrivé de la région de Francfort.

Ce panorama montre toute la complexité des changements dans la géographie des administrations en Allemagne et en particulier concernant la position de Bonn. Si la ville renferme tant d'institutions de niveau fédéral, aussi importantes que des ministères, cela tient à un paragraphe de la motion votée en 1991. Celui-ci stipulait qu'entre Bonn et Berlin doit être établie une juste répartition du travail d'administration du pays¹⁵². Le terme de « juste » (*fair*) ne renvoie pas à l'égalité devant la loi mais plus à l'équité établie lorsqu'une personne souffrant de handicap obtient un tiers-temps pour passer un examen ou un concours. L'ambiguïté se situe entre ce qui est considéré comme légal et ce qui est vu comme légitime.

Les conditions du déménagement et donc également de la part des institutions laissée à Bonn sont validées dans les grandes lignes le 11 décembre 1991 et dans les détails par une loi budgétaire, nommée « loi Berlin/Bonn » (*Berlin/Bonn Gesetz*), adoptée le 26 avril 1994, qui fixe à 20 milliards de marks le coût de l'opération pour l'Etat (BGBl, 1994). La ville est déclarée « ville fédérale » (*Bundesstadt*), titre qui n'existait pas en Allemagne et qui désigne désormais une commune non capitale mais centre de l'administration¹⁵³. En ce qui concerne les ministères fédéraux, il a été très vite décidé que tous laisseraient une partie de leur personnel à Bonn tout en étant tous au moins représentés par un cabinet à Berlin. C'est la part du personnel présent dans l'une et l'autre ville qui varie. Dans un cas, le siège principal sera installé à Berlin avec une antenne à Bonn. Dans d'autres, ce sera l'inverse. En règle générale, d'après M. Deres¹⁵⁴, les ministères sont restés assez libres de leur choix de localisation et de leur investissement respectif à Berlin en termes de personnel (tableau 17).

¹⁵² Le texte exact est le suivant : « Zwischen Bonn und Berlin soll eine **faire Arbeitsteilung** vereinbart werden, so daß Bonn auch nach dem Umzug des Parlaments nach Berlin Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland bleibt, indem insbesondere die Bereiche in den Ministerien und die Teile der Regierung, die primär verwaltenden Charakter haben, ihren Sitz in Bonn behalten; dadurch bleibt die größte Teil der Arbeitsplätze in Bonn erhalten. » « Entre Bonn et Berlin doit être mise en place une juste répartition du travail, par laquelle Bonn doit rester, également après le déménagement du Parlement à Berlin, centre de l'administration de la République Fédérale d'Allemagne. Des ministères notamment dans des domaines de premier ordre dans le gouvernement doivent garder un siège à Bonn, de manière à ce qu'une majorité des emplois soient laissés à Bonn. » (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991f, 12/815, §4)

¹⁵³ Le terme vient de la capitale suisse, Berne, où il a un sens différent, celui de lieu d'assemblée des représentants des cantons.

¹⁵⁴ Entretien réalisé à Bonn, le 4 mars 2010

**Tableau 17 – Répartition du personnel dans les ministères fédéraux (hors personnel politique)
entre Bonn et Berlin approuvée par le *Bundestag* le 11 décembre 1991**

Institution	Emplois déplacés à Berlin	Emplois maintenus à Bonn	Part des emplois maintenus à Bonn (%)
Chancellerie	409	110	21
Ministères fédéraux :			
Affaires Etrangères	1583	328	17
Equipement, Urbanisme et Construction	395	100	20
Justice	562	145	21
Economie	1113	500	31
Finances	1202	740	38
Intérieur	868	529	38
Femmes et Jeunesse ; Famille et Personnes Agées	220	230	51
Transports	282	880	76
Travail et Affaires Sociales	120	889	88
Postes et Télécommunication	0	413	100
Education et Science	0	472	100
Santé	0	473	100
Coopération Economique	0	567	100
Recherche et Technologie	0	665	100
Environnement	0	688	100
Alimentation, Agriculture, Forêts	0	993	100
Défense	0	5011	100
Autres :			
Agence d'information du Gouvernement	496	200	29
Total :	7260	13933	65

Source : *Drucksache 12/1832* (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991h, p.34)

65% des employés des ministères fédéraux devaient donc rester à Bonn. La « répartition juste du travail » semblait au départ très favorable à la partie rhénane. Ce pourcentage reflète une réticence assez profonde parmi le personnel des ministères comme chez beaucoup de décideurs, au gouvernement comme au *Bundestag* à partir à Berlin. Cette répartition des postes entre les deux villes entérine une séparation entre Berlin comme lieu d'exercice de la politique et Bonn comme centre administratif.

La liste des ministères fédéraux restés principalement à Bonn ne tient pas au hasard. Les ministères régaliens qui nécessitent une très grande proximité quotidienne avec l'exécutif sont partis à Berlin. Il s'agit en particulier des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, des Finances, de l'Economie. A l'inverse, 8 ministères n'envoient au bord de la Spree que le ministre et son cabinet mais aucun bureau. Même si ces institutions rassemblent un personnel nombreux, elles ont un rôle plus secondaire dans le gouvernement. Les Postes et Télécommunications sont en passe d'être privatisées et donnent naissance dans les années 1990 aux deux multinationales Deutsche Post et Deutsche Telekom. Le portefeuille de la Défense est un autre exemple. L'armée allemande n'était

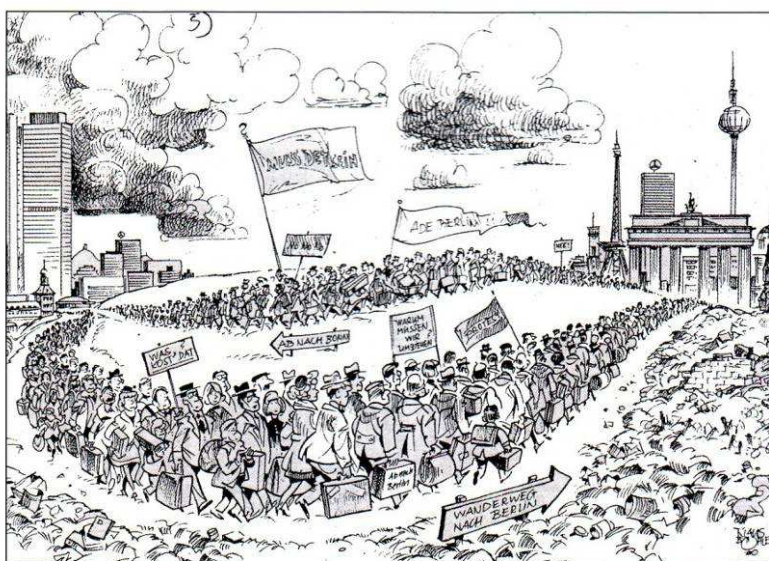
engagée dans aucun conflit international en 1991 et était même sous la tutelle tacite dans ce domaine des quatre occupants d'après-guerre. C'est pourquoi le Ministère de la Défense n'a pas la même importance que le Pentagone aux Etats-Unis par exemple même s'il compte le personnel le plus nombreux par ailleurs. De même, le ministère en charge de l'éducation est beaucoup moins important que l'institution homologue en France, car ce domaine est très largement délégué aux *Länder*. Le ministère fédéral n'est qu'un organe de coordination des politiques régionales.

En ce qui concerne l'agriculture et l'environnement, la décision de ne pas aller à Berlin a été motivée par la position de Bonn, et en particulier son accessibilité à Bruxelles. En effet, il s'agit de deux domaines pour lesquels l'UE joue un très grand rôle dans les prises de décision. La formation d'une capitale *bis* à Bonn se justifiait par une position de plate-forme entre un centre de l'exécutif national (Berlin) et l'UE comme institution et comme instance à qui est déléguée une part de souveraineté.

1.1.3. Le déménagement des institutions vers Bonn

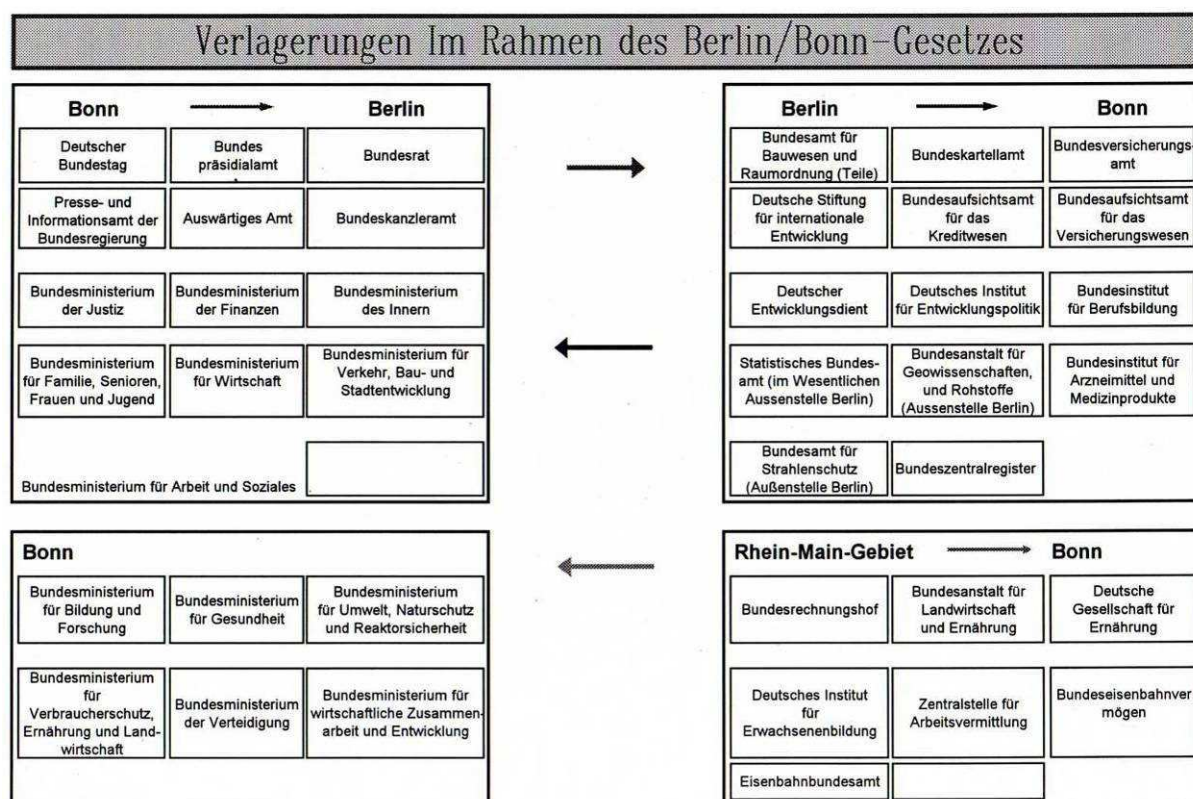
C'est un élément peu connu du déplacement de la capitale allemande : alors que le chancelier, son gouvernement, et les deux parlements partaient à Berlin, plusieurs institutions et 4400 fonctionnaires partaient en sens inverse vers Bonn, soit 10000 personnes environ avec les familles (figure 13). Les mesures de compensation comprenaient non seulement le maintien d'un certain nombre d'employés du *Bund* à Bonn mais également l'installation d'administrations jusque-là installées ailleurs. Celles-ci peuvent être divisées en deux groupes. Les premières viennent de Berlin-Ouest qui avait servi pendant longtemps de deuxième pôle administratif de la République Fédérale, les secondes de la région Rhin-Main (*Rhein-Main Gebiet*) englobant Francfort et Wiesbaden (figure 14).

Figure 13 – Caricature présentant l'échange d'institutions entre Bonn et Berlin



Source : coupure de presse non datée (STADT BONN, 2004, p.69)

Figure 14 – Déplacements des institutions fédérales entre Bonn, Berlin et la région Rhin-Main



Source : Document conçu par Michael Deres (BMVBW, 2007)

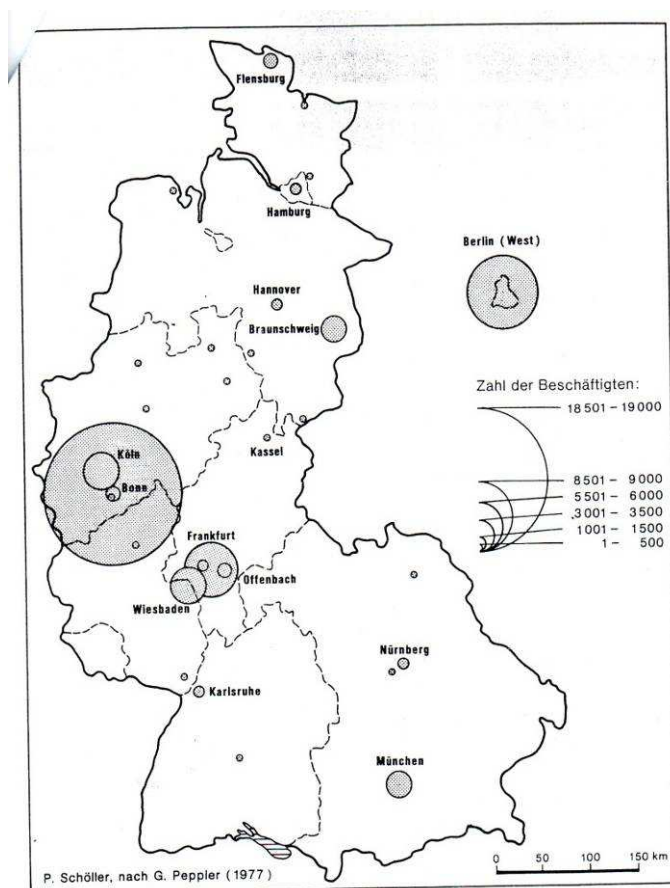
Installer des institutions fédérales à Bonn a permis de pallier, en partie au moins, à la vacance de nombreux locaux du fait du départ des fonctionnaires à Berlin. Après 2005, le Ministère fédéral du Développement et de la Coopération économique (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) s'est installé dans l'ancienne Chancellerie. La BAFin (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) a repris des locaux de l'ancien Ministère fédéral des Finances. Le regroupement de certaines institutions sur Berlin a pu également permettre de créer un réseau étroit d'institutions travaillant sur les mêmes domaines. Ainsi, le maintien du Ministère de l'Education et de la Recherche se double de l'arrivée de l'Institut fédéral pour la Formation Professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*) et du non-déplacement de l'Office allemand d'échanges universitaires (DAAD ou *Deutscher Akademischer Austauschdienst*).

1.1.4. Une réflexion qui s'est étendue au niveau national

La réorganisation administrative consécutive au 20 juin 1991 ne s'est pas faite strictement dans un huis clos entre Bonn et Berlin. Le choix d'un déplacement des institutions dans la première ville d'Allemagne avait été présenté par ses détracteurs comme une atteinte insupportable au fédéralisme. La motion adoptée prévoyait la nomination par la présidente du *Bundestag* d'une commission indépendante sur le fédéralisme (*unabhängige Föderalismuskommission*) avec pour but de réfléchir à la relocalisation d'institutions fédérales dans les nouveaux *Länder*. Là encore, comme pour les mesures de coopération entre Bonn et

Berlin, il s'agissait d'éléments de construction d'un consensus. Le déménagement de la capitale devient l'occasion de repenser en profondeur la géographie de l'administration. Cette dernière marquait une très grande dispersion sur le territoire d'Allemagne de l'Ouest. Le pays avait renoué avec la pratique de l'Empire et de la République de Weimar qui avaient localisé des services de l'Etat en-dehors de la capitale. La RFA avait étendu très largement ce principe de décentralisation (carte 13).

Carte 13 – Répartition des emplois dans les institutions fédérales en RFA en 1975



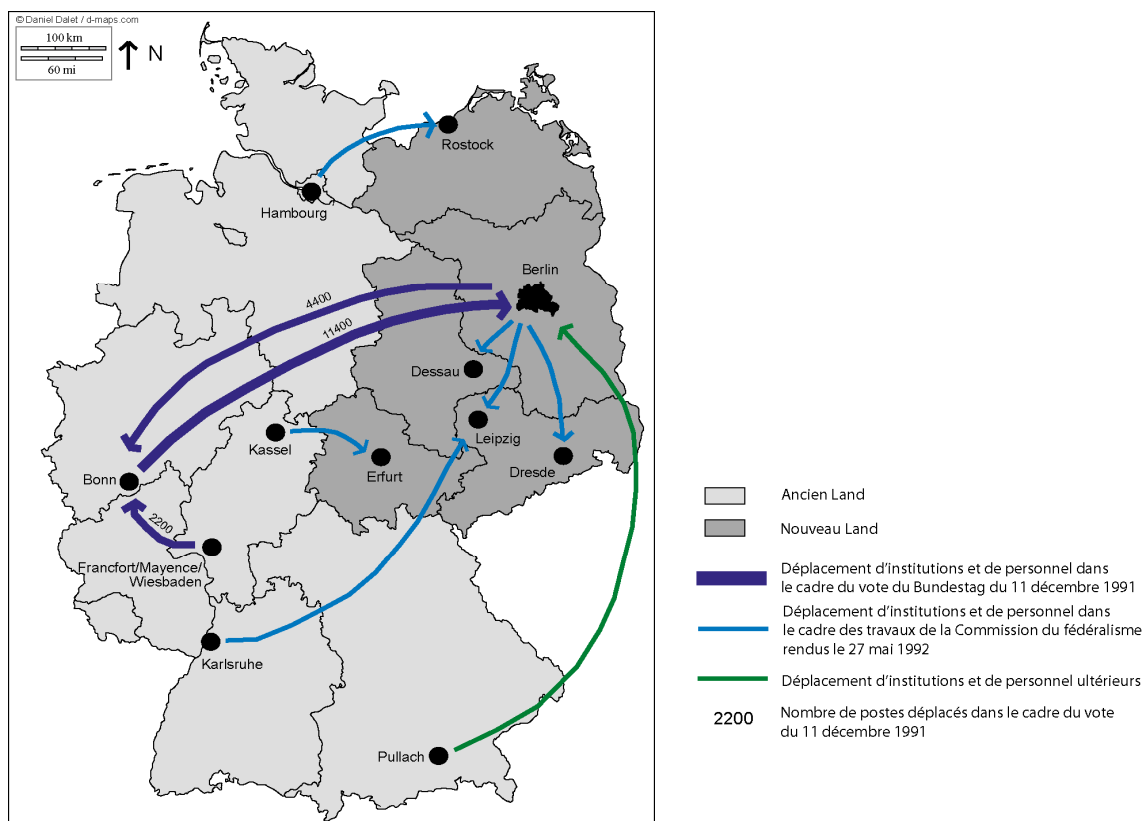
Source : SCHÖLLER, 1975, p.138 (d'après PEPPLER, 1977)

Les objectifs sont multiples. Il s'agit en premier lieu d'intégrer au dispositif des institutions fédérales les régions d'ex-RDA qui en étaient jusqu'à 1990 par définition exclues. L'implantation dans des régions jusque-là désertes en termes d'administrations de niveau fédéral est un moyen symbolique évident d'arrimer les nouveaux *Länder* au projet national porté par la réunification. Puis, il s'agit également de pallier (même si les décideurs à l'époque savent pertinemment que c'est une goutte d'eau dans l'océan) à la déprise économique et d'apporter des emplois dans des régions qui connaissent alors une désindustrialisation extrêmement rapide.

Cette *Unabhängige Föderalismuskommission* est créée dès 1991 dans la foulée du vote et choisit les institutions qui seront délocalisées dans l'est de l'Allemagne. Les conclusions rendues en mai 1992 (et ratifiées le 26 juin par le *Bundestag*) sont appliquées de manière à ce que les relocalisations soient à peu près contemporaines du déplacement du parlement et du

gouvernement à Berlin alors fixé au plus tard à l'été 2000 (DEUTSCHER BUNDESTAG, *Drucksache 12/6993*, 1994).

Carte 14 – Flux principaux d'institutions et d'emplois administratifs après le vote du 20 juin 1991



Source : d'après DEUTSCHER BUNDESTAG, 1992 ; 1994... et BMBVW, 2011 ; Fond de carte : www.d-maps.com ;
Réalisation : A. Laporte, 2011

La répartition des services de l'Etat a déjà été abordée dans un chapitre précédant avec cette distinction entre décentralisation et fédéralisme. En ce qui concerne l'Allemagne, un certain nombre de domaines de compétence juridique sont sous la responsabilité des *Länder*. Mais surtout, les institutions fédérales, si elles sont préférentiellement situées à Berlin et à Bonn, sont réparties dans toutes les parties du territoire (carte 15). On observe le même phénomène avec l'UE, qui concentre ses administrations les plus importantes institutionnellement ou en termes d'exposition médiatique à Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg et éparpille dans une douzaine d'Etats membres des institutions de second rang (HEIN, 2006). La réunification impose donc à l'éclatement géographique de l'administration de s'adapter à un nouvel environnement (carte 14). En premier lieu, sont concernées par ces mouvements, les hautes cours de justice. La République fédérale avait renoué avec cette tradition instaurée à la fin du XIX^e siècle, d'installer les plus hautes autorités du pouvoir judiciaire hors de la capitale. Celles-ci se trouvaient donc non à Bonn mais à Berlin-Ouest, Karlsruhe, Kassel et Munich. Il est décidé que le *Bundesarbeitsgericht* quitte Kassel pour Erfurt. De même, le *Bundesverwaltungsgericht* (équivalent en France du Conseil d'Etat), laisse son siège de Berlin(-Ouest) pour Leipzig, ville qui avait accueilli des institutions similaires à l'époque de l'Empire et de la République de Weimar. La *Bundesgerichtshof* de

Karlsruhe délègue une de ses directions également à Leipzig. Parallèlement, une institution non judiciaire, l'Office fédéral de l'Environnement (*Umweltbundesamt*) quitte Berlin-Ouest pour Dessau.

A la faveur de la dissolution des administrations est-allemandes, certaines institutions fédérales ont pu installer des sièges secondaires dans les nouveaux *Länder*. C'est le cas par exemple du *Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie* qui a doublé son siège de Hambourg d'une antenne sur l'ancien site de son pendant est-allemand. Plus récemment, en 2010, le déménagement des services fédéraux de renseignement (*Bundesnachrichtendienst*) a couplé un trajet ouest-est avec un mouvement de centralisation, en quittant la petite ville bavaroise de Pullach pour d'immenses locaux dans le nord de Mitte, à Berlin.

Carte 15 – Localisation des institutions de niveau fédéral en Allemagne



Source : Extrait de *Deutschlandatlas. Unser Land in 200 thematischen Karten* (HÄNSGEN, LENTZ et TZSCHASCHEL (dir.), 2010, p.128)

1.2. Les conditions du déménagement

Le déplacement du pouvoir allemand de Bonn à Berlin a inspiré chez les politiques et les intellectuels autant que chez les universitaires (surtout en science politique et en sociologie) de nombreux écrits. Il faut dire que le déplacement de la capitale à Berlin était également contemporain de la réunification et des immenses travaux urbains visant à recoudre le tissu urbain berlinois entre quartiers occidentaux et quartiers orientaux. La question d'un repositionnement

général du système urbain allemand vers l'est était également souvent abordée. Dans la plupart des cas, il s'agit d'ouvrages collectifs (SÜß, 1995 ; BIEDENKOPF, 2003) ou des livres écrits par des politiques (TÖPFER et PRUYS, 1996). Les questions abordées reprennent celles déjà longuement développées lors du débat sur la capitale à savoir le sens à donner à la nation allemande, le rôle du fédéralisme, l'inscription de l'Allemagne dans une Europe qui n'est plus divisée. Certains se montrent même critique avec une charge virulente contre le déménagement (SCHMID, 1991). Cette opinion n'est pas générale. Le déplacement de la capitale devient le plus souvent l'aspect symbolique le plus marquant d'une phase de transition d'un Etat séparé à un Etat unifié. Le changement de chef-lieu s'incarne alors complètement dans une mutation plus générale d'une époque, entre ce que l'on appelle désormais, dans la littérature scientifique (HABERMAS, 1995), les discours politiques ou la presse : la « République de Bonn » et la « République de Berlin ». D'ailleurs, aucun auteur ne date véritablement la rupture entre les deux. Se situe-t-elle au moment du déplacement des institutions en 1999, au moment où celui-ci est décidé (1991) ou planifié (1991-1994) ou est-ce tout simplement la réunification (1990) qui est ainsi métaphoriquement désignée ?

En tous les cas, l'intense activité intellectuelle et politique sur cette question déborde également dans les prises de position quant à l'aménagement de Berlin. Le calendrier même a été l'objet de longues discussions. Klaus Töpfer, ministre fédéral du Transport et de la Construction, justifie un déménagement qui doit avoir lieu entre 1998 et 2000 (TÖPFER, 1996, p.90). Il suit en cela les décisions du *Bundestag* qui propose une limite portée à l'été 2000 pour le déplacement du parlement et du gouvernement. Dans les années 1990, plusieurs motions proposées au Bundestag demandent un déménagement aussi rapide que possible, quitte à ce que certaines institutions gardent des locaux provisoires. Ces initiatives viennent en particulier du PDS (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1994b), qui s'était déjà prononcé en 1991 pour un déménagement immédiat avant de se rallier à la résolution 12/815. Cependant, le *Bundestag* reflétant une opinion répandue dans la classe politique, a toujours voulu éviter les états provisoires et a voté des textes conduisant à freiner le départ à Berlin. Dans un procès-verbal du 19 janvier 1994, la date de 2010 pour un déménagement du *Bundestag* est même évoquée (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1994a). Le déménagement finalement fixé pour le début de l'année 2000 a été avancé de 6 mois par le chancelier Gerhard Schröder, peu de temps après sa prise du pouvoir en septembre 1998. Outre que le nouveau chancelier a cherché par cet acte à marquer une rupture symbolique avec son prédécesseur, il faut y voir un renouvellement des mentalités vis-à-vis de l'est de l'Allemagne. Les partisans de Bonn en 1991 étaient encore nombreux dans les gouvernements CDU-CSU/FDP d'Helmut Kohl et désormais l'exception dans l'équipe SPD/Grünen conduite par Gerhard Schröder.

Le déménagement général des institutions s'est étalé sur 3 mois. Le *Bundestag* est le premier à se déplacer. Le Reichstag est inauguré en avril 1999. Le gouvernement utilise les congés d'été pour s'installer à Berlin. Dans la deuxième quinzaine d'août, le Chancelier Gerhard Schröder ferme la marche. Dans l'appareil d'Etat, le mouvement a donc été très rapide quitte à ce que toutes les institutions berlinoises ne soient pas prêtes. On note cependant deux exceptions. La

présidence fédérale a quitté Bonn dès 1994 du fait de son rôle symbolique et de son personnel peu nombreux. Enfin, le *Bundesrat*, qui avait voté en faveur d'un maintien à Bonn en 1991, et qui avait voté de nouveau en sens inverse en 1996, ne s'installe à Berlin qu'en 2000. L'organisation pratique du déménagement a été lourde et compliquée. Rien que pour le *Bundestag*, 24 trains de marchandises ont été affrétés pour transporter 50000 m³ de cartons, 36000 livres et 11 km linéaires d'actes et d'archives (SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 2011). En général, les déplacements ont eu lieu durant les week-ends. Un fonctionnaire du BMI explique:

« Das war nur ein anderes Büro. Wir haben in Bonn zusammengepackt. Wir haben hier neuen Möbeln bekommen. Die PCs wurden rübergebracht damals. Und das war auch so mit den Personalgegenständen. Man hatte so viele Kisten wie der wollte. Wir haben eingepackt. Wir hatten am Freitag Dienstschluss. Dann haben wir nach Berlin bewegt am Wochenende. (...) Und dann am nächsten Montag standen hier die Kisten. Wir mussten nur auspacken. »¹⁵⁵

Le déménagement ne laisse donc pas Bonn vide d'administrations et de fonctionnaires. Une organisation particulière du travail entre les deux villes doit à partir de 1999 se mettre en place.

1.3. Le quotidien d'une capitale double

1.3.1. Conditions de départ pour le personnel

L'Etat allemand s'est attaché à mettre en place des conditions de déménagement avantageuses pour son personnel (BMRBS, 1995 ; DEUTSCHER BEAMTENBUND UND VERBAND DER BESCHÄFTIGTEN DER OBERSTEN UND OBEREN BUNDESBEHÖRDEN E.V., 1996). La comparaison avec le cas d'ouvriers voyant partir leur usine en devient indécente lorsqu'on rend compte de ce qui a été prévu pour les services de l'Etat. Tout d'abord, la décision du départ ou non des institutions a lieu dès la fin de 1991 et l'organisation générale des services entre les deux villes se met en place, sur le papier au moins, dans les mois qui suivent. Autrement dit, l'institution anticipe d'environ 8 ans le déménagement. Cela permet donc aux employés de s'organiser eux-mêmes, de chercher un logement, ou à leurs conjoints de trouver un nouvel emploi. La question du logement a alors été vue comme prioritaire. L'Etat a mis à disposition 6000 des 6500 logements utilisés par les Alliés à Berlin, dont les armées se retirent vers 1994. Parallèlement, il construit à Moabit, sur la rive nord de la Spree, des habitats collectifs pour les élus et les fonctionnaires. L'entreprise s'avérera coûteuse et finalement, peu utiliseront ces possibilités de logement. Par ailleurs, une aide pour l'accession à la propriété est également proposée sous la forme de prêt à un taux modéré (de l'ordre de 2%) dont le plafond dépend de la situation familiale et se compte en dizaines de milliers de marks. Tous les employés, qu'ils déménagent ou non, sont assurés de garder leur poste ou d'en obtenir un équivalent. Seuls ceux qui occupent les positions les plus élevées dans les organigrammes n'ont vraiment aucune liberté quant à la ville de travail. A ces mesures s'ajoute

¹⁵⁵ « C'était juste un nouveau bureau. Nous avons tout mis en carton à Bonn. Nous avons reçu de nouveaux meubles ici. Les PC avaient déjà été emportés. Et on pouvait emporter autant de cartons personnels qu'on voulait. On a fermé le service le vendredi. Tout a été déménagé dans le week-end. On a tous bougé pendant le week-end à Berlin. (...) Et donc, le lundi suivant, les cartons étaient là. Nous n'avions qu'à déballer. » Entretien réalisé à Berlin, le 20 juillet 2011

une prime annuelle dégressive sur 12 ans de 4800 marks la première année et 600 supplémentaires par enfant.

Les déplacements ne concernent par contre pas les membres des institutions qui sont à moins de 5 ans de leur retraite ou âgés de plus de 60 ans. Des sortes de « bourses d'échange de postes » sont organisées entre institutions se déplaçant de Bonn à Berlin et celles déménageant dans l'autre sens avec des jumelages. Ainsi, des employés ne désirant pas déménager pouvaient échanger leur poste contre celui d'autres employés, de niveau équivalent, et motivés pour rester dans l'autre ville. C'est ainsi que 5000 postes ont été échangés, par exemple, entre l'Office de Presse du gouvernement (*Bundespresseamt*), qui partait à Berlin, et l'Institut fédéral pour la Formation Professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*) qui s'installait à Bonn.

1.3.2. Partager le travail au sein d'une même institution

L'organisation du déplacement des institutions en termes de gestion du personnel a donc laissé une grande place aux choix individuels. Il en résulte que dans la hiérarchie générale des services, il n'y a pas de rationalisation apparente des postes entre Bonn et Berlin. La division dans les organigrammes de chaque ministère n'est pas visible au premier coup d'œil, puisqu'elle ne s'opère ni dans le sens vertical, ni dans le sens horizontal. En effet, s'il n'y a pas de différence verticale dans l'organigramme, cela signifie que la séparation entre services bonnois et berlinois ne s'opère pas entre grandes directions ou grands domaines. Il ne faut pas imaginer, pour un ministère qui reste à Bonn, un seul service spécialisé regroupant tous les échelons de la hiérarchie administrative. Il peut y avoir ça et là des exceptions comme au sein du BMVBS qui fonctionne avec des directions (*Abteilungen*) bien séparées entre Bonn et Berlin. L'hétérogénéité ne se construit pas non plus sur le plan horizontal. Autrement dit, la division du travail n'est pas de nature hiérarchique avec des responsables à Berlin et des employés moins qualifiés, ou moins avancés dans leur carrière à Bonn. Seul le cabinet du ministre se trouve dans tous les cas à Berlin. Il s'agit de la direction politique (*Politikleitung*) qui doit être en lien direct avec les autres ministères fédéraux et avec le parlement (figure 15).

Les organigrammes des ministères ressemblent souvent à des patchworks alternant services à Bonn et services à Berlin. Fréquemment, des *Referate* sont divisés entre les deux villes¹⁵⁶. Il en existe où un seul employé est dans une ville alors que tous les autres travaillent dans la deuxième. C'est pourquoi les flux d'informations sont extrêmement denses entre les deux lieux. Il n'y a pas d'autonomie possible d'une partie du ministère ou de l'institution divisée dans chacune des villes. Dans le travail quotidien, la question de la distance entre les pôles administratifs est donc d'autant plus pertinente que sans indépendance entre de grands champs de compétence, le fonctionnement de l'institution dépend de très nombreux contacts.

Nous avons réalisé 8 entretiens dans des institutions fédérales avec des fonctionnaires travaillant au BMI, au BMBF et M. Deres du BMVBS déjà cité. Au départ, les entretiens devaient prendre la forme de questionnaires avec des questions ciblées sur les réseaux interpersonnels, les

¹⁵⁶ D'ailleurs, la séparation n'est pas mentionnée parce que n'est retenu que le lieu où se trouve le responsable du service, alors qu'il n'est pas rare que si un service est situé à Bonn ou à Berlin, un ou deux de ses employés se trouvent dans l'autre ville.

possède des salles avec des caméras et un grand écran. Cependant, la vidéoconférence ne peut être le moyen le plus facile et le plus efficace de communiquer. Certes, elle permet l'interaction de plusieurs personnes à la fois, avec des visages que tous les intervenants peuvent identifier. Elle demande cependant des moyens techniques plus importants et augmente le risque de panne. De plus, l'utilisation de la vidéoconférence requiert une prise de rendez-vous préalable. C'est pourquoi le téléphone, même avec des systèmes où trois ou quatre personnes peuvent prendre part à la conversation, est très utilisé. Parfois, les vidéoconférences voient intervenir Bonn et Berlin avec un lieu tiers, en général Bruxelles.

La capacité de communication à longue distance et ces infrastructures particulières rendent possible le travail divisé entre deux villes malgré le fait que la séparation des domaines entre Bonn et Berlin ne paraisse pas rationnelle à première vue. La distance n'est pas vécue comme un handicap. Une enquêtée au BMBF reconnaissait même que cette organisation particulière permettait de travailler dans des structures plus petites et qu'être dans une ville différente de ses supérieurs provoquait parfois moins de stress.

Seulement, les contacts à distance ont aussi leurs limites et le fonctionnement des ministères gaspille de l'énergie et du temps de travail et perd en efficacité. Par exemple, plusieurs centaines d'emplois sont des doublons. C'est en particulier le cas pour toutes les tâches nécessaires au fonctionnement des institutions comme établissements de travail de grande taille. Il faut penser notamment aux portiers, aux gardiens et à tous ceux en général qui assurent la sécurité d'un lieu considéré comme sensible. Il en va de même pour les employés des restaurants administratifs attachés aux ministères, et aux agents d'entretien et de maintenance. La permanence de lieux de travail à Bonn et à Berlin nécessite la présence de tous ces employés dans chacun des deux sites, de deux espaces de restauration, de deux systèmes de garde.

A l'intérieur même du travail des *Referate*, la nécessité de rencontre en « face-to-face », c'est-à-dire sans le filtre de la distance, revient souvent dans les entretiens. Les rencontres ont lieu avec une fréquence qui peut être très variable mais elles sont considérées comme nécessaires par les enquêtés. Un employé du BMI à Berlin explique volontiers qu'aller à Bonn revêt pour lui, dont le bureau est à Berlin, un sens avant tout symbolique puisqu'il permet pour le supérieur de montrer sa présence, et de se rapprocher du travail de ses collaborateurs. Le serveur informatique du ministère, commun à Bonn et à Berlin, permet de se connecter et d'avoir accès à ses dossiers électroniques et à sa messagerie dans chacun des deux sites.

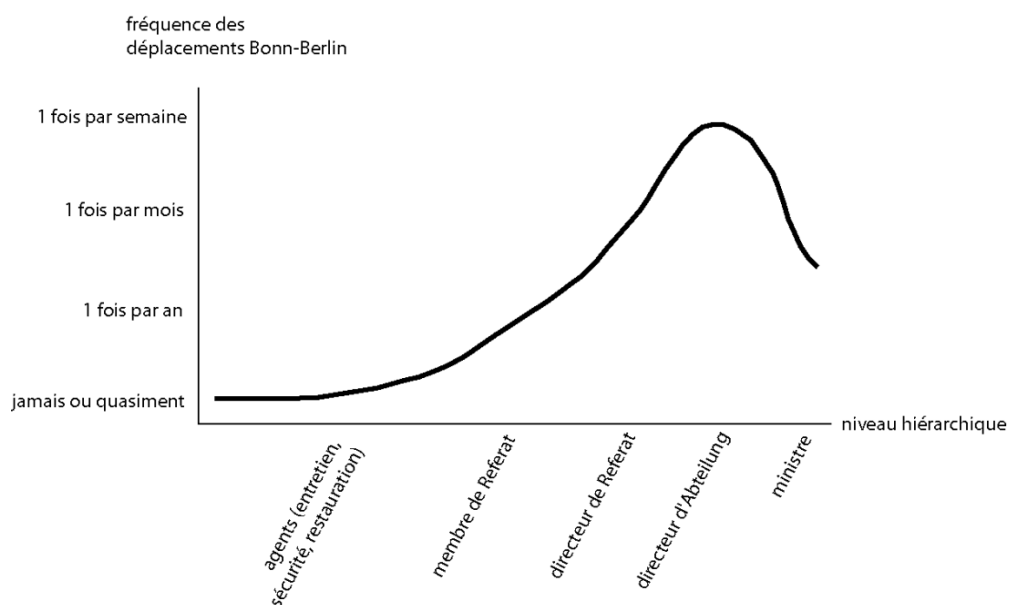
M. B., BMI : « Wie oft ? Einmal im Monat. Könnte ich auch häufiger machen. Und es wäre nicht schlecht, weil es einfach ein Zeichen ist. (...) Deswegen gibt es Kollegen, die ganz bewusst mal eine Woche nach Bonn fahren. Diese, zum Beispiel, in diesem Referat, sie sind alle zwei Wochen eine Woche in Bonn. Eine ganze Woche bleiben sie dort. »¹⁵⁷

¹⁵⁷ « Avec quelle fréquence ? Une fois par mois. Je pourrais aussi le faire plus souvent. Et ce ne serait pas mal parce que c'est un signe. (...) C'est pourquoi certains collègues, tout à fait consciemment, partent la semaine à Bonn. Voyez, ceux de ce *Referat*-là, ils sont une semaine sur deux à Bonn. Ils restent là-bas toute la semaine. » Entretien réalisé à Berlin, le 20 juillet 2011

Nos données ne nous permettent pas d'établir s'il y a un sens préférentiel de ces mobilités. Il est impossible de savoir si c'est donc plutôt Bonn ou plutôt Berlin qui sont les destinations préférentielles des déplacements professionnels. En règle générale, ce sont les chefs de service (*Referatsleiter*) qui voyagent ou les employés, mais seulement quand ils sont en minorité sur un site pour une réunion générale de leur *Referat*.

La fréquence des déplacements de Bonn à Berlin dépend beaucoup plus du niveau hiérarchique de l'employé (figure 16). Le gardien ou le cuisinier dans la cantine n'ira jamais dans l'autre ville au cours de sa carrière (du moins dans le cadre de son travail). A l'inverse, le responsable d'une *Abteilung* avec des services éparpillés entre les deux villes, ou qui doit faire le lien entre son domaine de compétence installé à Bonn et la direction politique à Berlin, devra être beaucoup plus mobile. En ce qui concerne les ministres, qui travaillent tous à Berlin, la part du temps passé à Bonn peut grandement varier. La présence à Berlin se justifie par le travail du gouvernement autour du chancelier et des fréquents rapports avec le *Bundestag*. Le temps passé à Bonn dépend évidemment de la part du ministère restée au bord du Rhin. Elle dépend également des engagements pris par ailleurs par le ministre, qui est souvent député en même temps. Dans le gouvernement d'Angela Merkel de 2009, la ministre en charge du BMBF, Annette Schavan, partage son temps entre Berlin, son ministère à Bonn et sa circonscription d'Ulm et avant qu'il ne doive démissionner de son portefeuille de la Défense, le très médiatique Karl-Theodor von und zu Guttenberg opérait le même triangle avec Kulmbach, en Franconie. Dans les faits, dans les années 2000, plusieurs ministres se sont illustrés par leur absentéisme récurrent à Bonn.

Figure 16 – Fréquence des trajets Bonn-Berlin en fonction de la position hiérarchique



D'après les entretiens réalisés aux BMBF, BMI et BMVBS

Beaucoup concèdent cependant que Bonn ou Berlin ne sont pas les seules destinations de déplacements de nature professionnelle. Ceux-ci peuvent concerner d'autres villes où se trouvent des institutions fédérales allemandes. Et il peut s'agir de lieux en rapport avec l'Union

Européenne comme Bruxelles, Luxembourg ou des villes situées dans les Etats assurant la présidence de l'Union.

Autrement dit, Bonn et Berlin sont des destinations privilégiées dans tous les déplacements possibles. Ceux qui cherchent à faire perdurer l'équilibre entre les deux villes expliquent que le nombre de déplacements baisse régulièrement depuis 1999. Tout d'abord, les mesures en faveur des migrations pendulaires qui devaient rester en vigueur deux ans, voire trois dans certains cas, n'est plus d'actualité depuis 2002. Ceux qui ont gardé le rythme qui consistait à partir à la semaine dans une ville et à vivre dans l'autre le week-end sont de moins en moins nombreux. 10 ans après le déménagement des institutions fédérales, le nombre de personnes à avoir connu un poste dans ces deux villes ne forme plus l'immense majorité du personnel.

Les déplacements forment une sorte de talon d'Achille dans le fonctionnement en deux sites de la capitale allemande. Ils rappellent constamment les contraintes d'une organisation spatiale de l'Etat avec une configuration polycentrique. En premier lieu, cette mobilité est ce qui coûte le plus cher dans les coûts généraux de la bi-localisation des institutions. La baisse du montant de la double installation des ministères a suivi mécaniquement la baisse du nombre de trajets, passant d'environ 12 millions à 8 millions d'euros par an. La question de la charge des déplacements pour l'Etat allemand tient aussi beaucoup de la mauvaise foi des hommes et femmes politiques qui se prononcent (de plus en plus) régulièrement pour un déménagement complet des institutions à Berlin. De plus, selon le député de Bonn Ulrich Kelber, le chiffre inclut des trajets qui peuvent concerner des déplacements professionnels à destination de Düsseldorf ou de Cologne et non les seules institutions fédérales de Bonn¹⁵⁸. Si en effet, la double implantation des ministères coûte environ 8 millions d'euros par an au budget de l'Etat, ce montant est à opposer au coût d'un déménagement complet estimé entre 2 et 5 milliards d'euros. En prenant pour référence la limite basse, les fonctionnaires des ministères allemands pourraient encore, avec ce budget, faire la navette entre Bonn et Berlin jusqu'en 2249 ! Et le calcul ne prend pas en compte le coût du remboursement de la dette nécessaire pour payer de telles traites. Outre le coût, la perte de temps, d'énergie et d'efficacité dans le travail des ministères est au centre des critiques portées contre ce système. La députée de Berlin Eva Högl, favorable comme tous les élus berlinois à un déménagement complet des institutions, met en avant l'argument d'efficacité :

Dr. Eva Högl, SPD : « Ich will überhaupt nicht von den Kosten sprechen, da gibt es Berechnungen, die sagen, es ist teurer, die Ministerien in Bonn zu lassen, es gibt Berechnungen, die sagen, es ist teurer, sie nach Berlin umzusiedeln. Viel wichtiger für mich ist das Thema Arbeitseffektivität. Die Arbeit wird nicht besser dadurch, dass wir zwischen Bonn und Berlin pendeln. »¹⁵⁹

¹⁵⁸ Entretien réalisé à Bonn, le 9 mars 2010. L'information n'a pu être recoupée parce que nous n'avons eu connaissance que d'un résumé du rapport et pas au détail des comptes. Donc, il est impossible ici de confirmer le discours argumenté mais aussi évidemment très partisan du député.

¹⁵⁹ « Je ne veux surtout pas parler des coûts. Il y a des rapports qui disent, que c'est cher de laisser les ministères à Bonn, ou qui disent que c'est cher de les déplacer à Berlin. Pour moi, l'efficacité du travail est un thème beaucoup plus important. Le travail ne pourra pas s'améliorer du fait que nous faisons la navette entre Bonn et Berlin. » Entretien réalisé à Berlin, le 1^{er} juin 2010

1.3.3. L'«effet toboggan» dans les ministères

A l'occasion du 20^e anniversaire de la décision du *Bundestag*, de nombreux articles de presse ont rappelé la proportion d'employés des ministères fédéraux à travailler à Bonn. Les textes ne donnaient sur ce sujet aucune source. Aucun des sites Internet des institutions concernées ne fournit de chiffres sur cette question. L'annuaire des services publics édité chez Oeckl ne donnait que le nombre d'employés global sans distinguer le lieu de travail (OECKL, 2009). Nous avons sollicité tous les ministères fédéraux avec une demande concernant la proportion de fonctionnaires travaillant à Bonn par rapport à leur effectif total. Cette initiative s'est avérée un échec parce que seuls 5 ministères ont répondu. Il est donc impossible de faire un bilan complet, institution par institution, et de savoir si cette proportion était restée la même par rapport à ce qui avait été convenu et voté en 1991. Sans pouvoir en tirer une loi générale, le tableau 18 permet de poser des comparaisons :

Tableau 18 – Evolution de la part d'employés de quelques ministères fédéraux à Berlin entre le vote du *Bundestag* de 1991 et cette part effective en 2010

	Pourcentage d'employés à Berlin dans le rapport du <i>Bundestag</i> de 1991	Pourcentage d'employés à Berlin en 2010	Evolution (en points)
MF* du Travail et des Affaires Sociales	12	46	+ 34
MF de l'Intérieur	62	83	+ 21
MF de la Justice	79	97	+ 18
<i>Auswärtiges Amt</i>	83	88	+ 5
MF de la Famille, des Personnes Agées, des Femmes et de la Jeunesse	49	47	- 2
MF de l'Economie et de la Technologie	69	42	- 27

*MF : Ministère fédéral - D'après les informations fournies par les différents ministères

Le glissement vers Berlin n'est pas net pour tous les ministères. Le Ministère fédéral de l'Economie et de la Technologie constitue une exception. Le domaine de la Technologie était sous la compétence du portefeuille de la Recherche en 1991, aujourd'hui intégré dans le BMBF, dont le siège principal est à Berlin.

Dans un article de 2006, les membres de la chaire de géographie urbaine de l'Université de Bonn dirigés par le Pr. Claus-Christian Wiegandt avaient proposé le chiffre de 9200 employés à Berlin contre 10400 à Bonn soit 54% de l'ensemble des fonctionnaires dans les ministères (WIEGANDT *et alii*, 2006, p.58). Si la majorité des employés travaillait donc encore à Bonn, elle était déjà moins franche par rapport aux 65 % décidés par le *Bundestag* en 1991. Le recensement systématique des employés à Bonn et à Berlin qui nous a été impossible, a été présenté dans la presse à plusieurs reprises en juin 2011. La *Süddeutsche Zeitung* estime à 45% seulement le pourcentage d'employés de ministères à Bonn (SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 2011). Symboliquement, le nombre de Berlinoises parmi les fonctionnaires des ministères a donc dépassé entre 2006 et 2011 celui des employés à Bonn, et ce, de manière très certainement définitive.

20 ans après la répartition des employés entre Bonn et Berlin, et 10 ans après la mise en place de bi-implantation des structures, il semble qu'il y ait un glissement progressif en faveur de la nouvelle capitale allemande. Ce que révèlent les chiffres est un phénomène redouté par les Bonnois et qu'ils appellent le *Rutschbahneffekt*, soit littéralement « l'effet toboggan ». L'image illustre le risque d'un déplacement de plus en plus rapide des services et surtout à sens unique. La députée écologiste de Bonn Katja Dörner le définit très bien :

« Das bedeutet im Prinzip, dass man zwar nicht ein komplettes Ministerium nach Berlin verlagert, sondern beispielsweise ein Referat (...). Dann verlagert man ein Referat mit zwei Stellen, aber - und das fällt dann niemandem auf, weil es sind nur zwei Leute - aber wenn die dann in Berlin sind, dann kommt im nächsten Jahr die Sekretärin nach, und dann kommt im nächsten Jahr die Sachbearbeitung oder zwei Sachbearbeitungen nach, und das nennt man den sogenannten Rutschbahneffekt, weil alles so nach Berlin rutscht. »¹⁶⁰

A l'inverse, le glissement vers Berlin de certains services est le plus souvent conscient et organisé. Le Ministère fédéral de la Justice a pour projet de ne laisser à Bonn que des services d'importance secondaire et plus autonomes, et de constituer à Berlin un ensemble plus cohérent avec l'ensemble des domaines stratégiques. L'effet toboggan n'est alors pas seulement quantitatif mais aussi qualitatif, avec le départ progressif de Bonn des services les plus importants, les plus influents. Le Ministère de la Justice a entamé après 2009 une réorganisation interne visant à beaucoup mieux séparer les attributions des bâtiments de Berlin par rapport à ceux de Bonn, qui n'abriterait qu'un « service fédéral » (*Bundesamt*) de la justice¹⁶¹.

Ce dernier aspect marque les limites de ce fonctionnement instauré par la loi d'une capitale bicéphale, avec des institutions avec des sièges doubles. L'idée d'un déménagement complet (*Vollumzug*), c'est-à-dire un déplacement des institutions fédérales laissées à Bonn, revient régulièrement à la surface de l'actualité politique, en particulier lorsque le budget de l'Etat est voté. Il n'est pas ici le lieu de relater les détails de la bataille politique et de l'influence respective des personnes favorables à un déménagement complet à Berlin et les autres. Disons simplement que les élus bonnois et les élus berlinois¹⁶² font un véritable travail de lobbying auprès du parlement et du gouvernement allemand sur cette question. L'argument du coût est très souvent avancé mais, comme nous l'avons vu, un peu tronqué. L'opinion dominante dans la

¹⁶⁰ « Cela signifie en principe, que l'on ne déplace certes pas un ministère complet à Berlin mais seulement, par exemple, un service (...). Donc, on relocalise un service avec deux postes - et personne ne le remarque vraiment, parce que ce ne sont que deux personnes - mais une fois qu'ils sont à Berlin, vient après, l'année suivante, la secrétaire, et puis l'année d'après un domaine de compétence, ou deux, et cela s'appelle selon l'expression « l'effet toboggan », parce que tout se précipite à Berlin. » Entretien réalisé à Bonn, le 8 mars 2010.

¹⁶¹ D'après entretien réalisé à Berlin, le 20 juillet 2010 avec M. B. du BMI et un article de la *Süddeutsche Zeitung* publié pour les 20 ans de la décision du débat de 1991 (SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 2011)

¹⁶² Les premiers sont soutenus par le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie et par quelques personnalités comme l'ancien ministre d'Helmut Kohl, Norbert Blüm, le vice-président de la fraction SPD au *Bundestag* Ulrich Kelber (par ailleurs élu de Bonn), le Ministre Fédéral des Affaires Etrangères Guido Westerwelle, ancien chef de file du FDP ou le Ministre de l'Environnement Norbert Röttgen. Du côté berlinois, le camp du déménagement complet rassemble l'ensemble des ministres-présidents des *Länder* du nord et l'est de l'Allemagne (donc sans coupure visible au niveau de l'ancienne frontière interallemande) ainsi que des politiques élus et implantés dans ces régions comme l'ancien président du *Bundestag* Wolfgang Thierse, et les cadres de *Die Linke* comme Gregor Gysi. Quelques ministres ont cherché parallèlement à faire pression pour faire déménager leur ministère à Berlin comme Karl-Theodor von und zu Gutenberg et son successeur Thomas de Maizière (HAMBURGER ABENDBLATT, 2010 ; GENERAL ANZEIGER, 2011)

classe politique est donc pour l'instant de ne pas toucher à la loi Berlin/Bonn et de ne pas aborder un problème considéré comme secondaire. D'ailleurs, le contrat de coalition¹⁶³ adopté au début du deuxième mandat du gouvernement Merkel va dans ce sens (BUNDESREGIERUNG, 2009, p.111).

Cependant, l'accélération de cet « effet toboggan » pourrait rendre les conditions d'un déménagement complet beaucoup plus avantageuses. Une nouvelle loi Berlin/Bonn viendrait alors entériner un état de fait. Les bâtiments berlinois ont déjà, pour la plupart, la capacité en surface de bureau, d'accueillir de nouveaux employés. Une division du travail entre la politique à Berlin et l'administration à Bonn connaît aujourd'hui un bilan en demi-teinte. Certes, le nombre d'institutions et de ministères fédéraux sur les bords du Rhin est resté le même par rapport à ce qui a été convenu en 1991 et 1994. Cependant, les dynamiques de recentralisation des emplois les plus stratégiques peuvent s'avérer à terme le moyen de recentrer une grande part de l'administration fédérale sur Berlin, tout en faisant du statut spécial de Bonn quelque chose de plus en plus anachronique. Peut-on voir dans ces considérations d'ordre politique, un certain échec de la répartition de la capitale en deux villes ? La meilleure manière d'observer la capitale allemande, c'est peut-être de considérer toutes les fonctions dont la localisation dans la capitale ne répond pas directement aux injonctions de l'Etat ou à des votes parlementaires.

2. La capitale allemande vue de Bonn : « la musique se joue à Berlin » mais reste la croissance

Les textes votés entre 1991 et 1994 ont donné la chance à Bonn de rester une ville aux fonctions importantes, notamment dans la gestion du pays. En ce qui concerne le destin de Bonn après le départ du gouvernement et du parlement en 1999, deux questions principales se posent. La première est celle du maintien d'emplois et de fonctions dont la raison d'être était précisément le statut de capitale, comme dans la diplomatie ou la presse, mais dont les logiques de localisation ne répondent ni à des lois, ni à des injonctions impératives de l'Etat. Le fait que de nombreuses institutions de premier plan au niveau fédéral restent à Bonn a-t-il pour conséquence le maintien d'une part substantielle de ces domaines économiques ? Deuxièmement, la ville connaît-elle un effet de résilience dans ses capacités en termes de création d'emploi ? Autrement dit, l'état de « post-capitale » donne-t-il les capacités de se reconvertir ?

2.1. Bonn : une Genève sur Rhin ?

2.1.1. Les cinq piliers de la loi Berlin/Bonn

La loi du 26 avril 1994 ne définit pas simplement la liste des ministères et institutions fédéraux qui gardent ou non leur siège principal à Bonn, et celle des départements à Berlin. Elle donne

¹⁶³ Le « contrat de coalition » (*Koalitionsvertrag*) est un document rédigé dans les semaines qui suivent la formation d'une coalition gouvernementale et qui visent à fixer le programme suivi par le gouvernement et le résultat des négociations des exigences de chacun des partis dans la nouvelle alliance. Le texte donne donc les grandes lignes de la politique générale à mener dans le mandat à suivre sur un grand nombre de sujets, y compris, dans le cas présent dans le domaine de l'aménagement du territoire. En 2009, le document a été cosigné par la CDU, la CSU et le FDP.

également les orientations d'une reconversion de l'ancienne capitale. Comme l'explique Michael Isselmann, du service d'urbanisme de la ville de Bonn, dans un entretien qu'il nous a accordé, le fait d'avoir assuré la fonction de capitale allemande a été considéré comme un savoir-faire acquis et mobilisable. Il rejoint en cela une idée que Jean Gottmann avait exprimée en parlant des « former capitals ». Les capitales déchues ne connaissent pas de crise grave ou de faillite. Gottmann prenait l'exemple de Rio de Janeiro qui restait, deux décennies après le déplacement du pouvoir à Brasilia, un lieu privilégié de rencontres internationales, bien plus accessible que la capitale fédérale (GOTTMANN, 1990, p.83-94).

Le *Bundestag* prévoit dans le budget général du déménagement à Berlin, des « mesures de compensation » (*Ausgleichmaßnahmen*) d'un montant de 2,8 milliards de marks (1,4 milliard d'euros) pour permettre à la ville de Bonn et aux deux *Kreise* adjacents de Rhein-Sieg et d'Ahrweiler (Rhénanie-Palatinat) de reconverter leur économie. L'enveloppe n'est pas donnée telle quelle. Les mesures se concentrent dans plusieurs domaines exposés sous la forme de 5 piliers.

Le premier d'entre eux a été exposé plus haut. Il fait reposer l'économie bonnoise sur le maintien d'institutions fédérales et transforme la ville en centre administratif de première importance. Le deuxième pilier porte sur l'investissement d'équipements dans le domaine de la culture. Le troisième pilier se propose de faire de Bonn une sorte de technopole avec la création de centres de recherche et entreprises dans les hautes technologies. Le quatrième fait de Bonn le siège de deux très grandes entreprises nées de privatisations décidées durant ces mêmes années de la décennie 1990, à savoir celles des ministères fédéraux des Postes et des Télécommunications qui deviennent Deutsche Post et Deutsche Telekom. Enfin, et peut-être surtout, le cinquième pilier se propose de faire de l'ancienne capitale fédérale le siège d'institutions internationales.

2.1.2. Une spécialisation dans l'environnement et le développement

Pour ce dernier pilier, l'expérience acquise de capitale paraît un élément particulièrement important. En effet, pendant 40 ans, la ville a accueilli des centaines de personnalités et de diplomates, des dizaines de délégations et de cortèges officiels avec autant de chefs d'Etat et de têtes couronnées et toute une série de congrès internationaux. Même après le départ des institutions, la ville de Bonn a accueilli des conférences internationales majeures, comme celle sur l'Afghanistan en 2001 et celle pour la mise en place des accords de Kyoto sur le climat la même année. La possibilité d'implanter la Banque Centrale Européenne à Bonn a été évoquée autour de 1992 (alors que le Traité de Maastricht était en passe d'être adopté) avant que la solution de Francfort ne soit finalement retenue l'année suivante (LE MONDE, 1992 ; 1993). Finalement, les Nations Unies ont trouvé à Bonn des conditions très favorables pour implanter des institutions internationales.

A partir de 1996, des institutions de l'ONU se sont installées. La plus importante est l'UNFCCC (Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques) qui organise les sommets du climat deux fois par an, soit à Bonn (en juin) pour les travaux préparatoires, soit sous la forme de grandes conférences internationales (en décembre), comme celle de Copenhague en 2009. D'autres institutions de l'ONU doivent également être citées comme les bureaux

européens de l'Organisation Mondiale de la Santé ou la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification. Dans l'ensemble, le travail accompli dans le cadre de l'ONU à Bonn se concentre sur les domaines du développement et de la protection de l'environnement.

Le maintien à Bonn des ministères fédéraux du développement et de l'environnement semble logique au vu de cette spécialisation des activités bonnoises dans le domaine international. Surtout, l'ONU a repris une grande partie des bâtiments publics désaffectés par les ministères partis à Berlin. En particulier, elles ont pu reprendre le Langen Eugen, l'immeuble avec les bureaux des députés. Donc, Bonn se spécialise dans un véritable secteur d'activité orienté vers l'action internationale. Cela s'accompagne de la présence d'ONG et de lobbyistes également actifs dans le domaine de l'intervention non-gouvernementale à destination des pays du Sud.

La municipalité a emboîté le pas de cette spécialisation de Bonn en proposant de faire construire dans l'ancien quartier gouvernemental un grand centre de conférence internationale, sur des terrains achetés à l'Etat. L'opérateur privé chargé de la construction ayant fait faillite, le bâtiment sorti de terre ne peut encore être livré en 2010 comme prévu, le chantier était arrêté. Cet accroc n'a pas empêché la presse locale d'utiliser pour cette nouvelle fonction de Bonn, l'expression de « Genève sur Rhin » (*Genf am Rhein*) pour parler d'une ville dont la principale force est de servir de lieu d'accueil à de très influentes organisations internationales (GENERAL ANZEIGER, 2010).

2.1.3. La diplomatie à Bonn après 1999

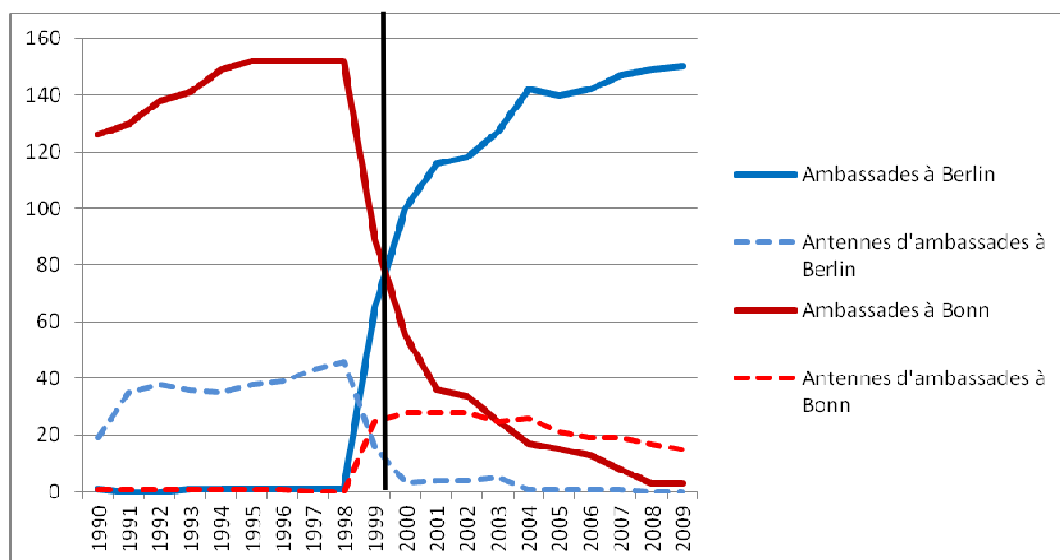
A l'idée répandue que Bonn se serait reconvertie dans l'accueil de grandes conférences nationales en particulier spécialisées dans le développement s'ajoute le maintien, au moins dans les premières années, d'un appareil diplomatique important dans la petite ville rhénane. En effet, le départ du gouvernement et du parlement à Berlin a posé la question du transfert des structures diplomatiques.

La décision du déplacement de Bonn à Berlin a été prise de manière totalement souveraine par les députés allemands et on peine à trouver des réactions (qu'elles soient positives ou négatives) de la part des autres capitales, et ce, à la très grande différence de la réunification¹⁶⁴. Pourtant, la charge de déplacer l'appareil diplomatique incombait aux Etats. Certains d'entre eux ont pu très facilement réutiliser des terrains sur lesquels se trouvaient d'anciennes ambassades avant-guerre ou à Berlin-Est avant 1990. Mais pour beaucoup d'autres Etats, la charge du déménagement, l'achat d'un terrain ou d'un immeuble, ainsi que sa transformation en ambassade effective, représentaient des coûts très importants. Dans les années 1990, sachant qu'un départ du pouvoir va intervenir, certains Etats mettent en place un service diplomatique à Berlin. Leur nombre augmente jusqu'à atteindre 46 en 1998. Après 1999, leur nombre diminue considérablement pour Berlin et ce sont des ambassades à Bonn qui deviennent, pour une trentaine d'Etats, des antennes (figure 14).

¹⁶⁴ Rappelons pour mémoire l'intense activité diplomatique de nombreux Etats européens entre la Chute du Mur et l'entrée en vigueur du Traité d'Union le 3 octobre 1990 afin de freiner le processus de réunification et d'imposer des conditions strictes à sa réalisation.

Plus intéressant encore est le calendrier du déplacement des ambassades. Tous les Etats ne déménagent pas en même temps leur Représentation diplomatique.

Figure 17 – Evolution du nombre de Représentations diplomatiques à Bonn et à Berlin entre 1990 et 2009



La ligne noire correspond au moment de déménagement des ministères fédéraux.

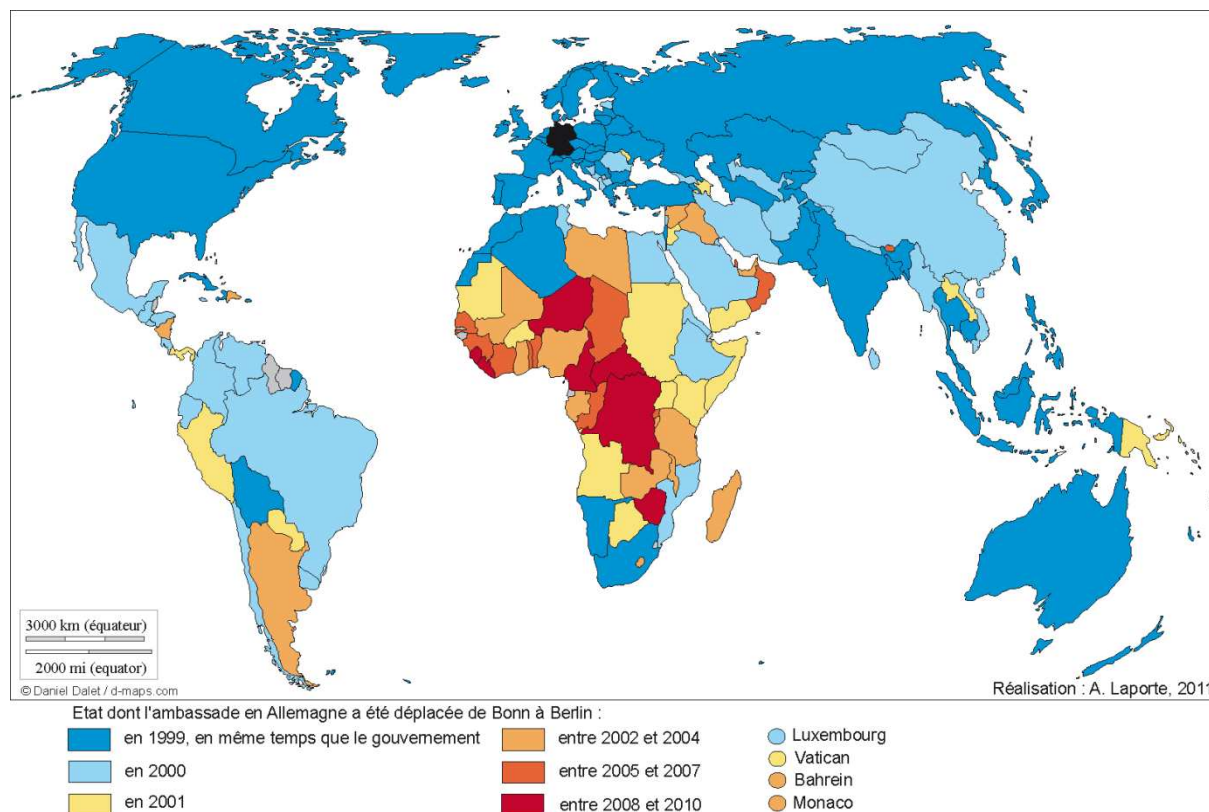
Source : *Taschenbuch der öffentlichen Leben* (1990-2009) et le site Internet de Auswärtiges Amt (www.auswaertiges-amt.de)

Plusieurs dizaines d’Etats ont gardé leur ambassade à Bonn, même plusieurs années après le déménagement (carte 16). Le départ des ambassades n’a pas été aussi franc et massif que dans le cas des institutions. Reportés sur un planisphère, les retards dans le déplacement trahissent surtout des écarts de richesse avec une surreprésentation d’Etats africains qui ne font pas partir leurs ambassades avant 2005 et 2007. Les trois dernières ambassades ont quitté Bad Godesberg dans le courant de l’année 2010. Il s’agissait de trois Etats parmi les plus pauvres du monde à savoir le Cameroun, la République Démocratique du Congo et la Sierra Leone.

Le choix d’accueillir des institutions internationales tournées vers le développement ainsi que de maintenir à Bonn le Ministère du Développement et de la Coopération économique a facilité le problème de la distance physique creusée entre certaines ambassades et le pouvoir. Au début de la décennie 2000, on aurait pu faire valoir l’hypothèse que rester au bord du Rhin résultait d’une logique de localisation délibérée.

En cela, la *Bundesstadt* serait apparue comme une vraie capitale double, avec une spécialisation sur le dialogue avec le Sud. Cependant, de manière inéluctable, toutes les ambassades sont parties à Berlin. Il ne reste que quelques antennes, qui sont des héritages anciens et qui n’appartiennent pas forcément à des Etats pauvres. La Belgique et l’Autriche ont des bureaux de leurs ambassades à Bonn comme les Emirats Arabes Unis. Les Etats-Unis ont fermé les leurs, qui jouxtaient le BBSR, fin 2010.

Carte 16 – Etats du monde selon la date du déplacement de leur ambassade de Bonn à Berlin



en gris, Etat sans représentation en Allemagne pendant toute la période

Source : *Taschenbuch der öffentlichen Leben* (1990-2009) et le site Internet de Auswärtiges Amt (www.auswaertiges-amt.de)

Dans les faits, ce sont sans doute surtout les ressources des Etats, qui ont conduit les plus pauvres au maintien du secteur de la diplomatie à Bonn.

2.2. La reconversion économique : l'expérience d'une capitale

2.2.1. Des privatisations plutôt que des friches

Un autre moyen de reconvertir l'économie bonnoise était d'utiliser les infrastructures de l'Etat à des fins privées. L'un des dangers du déplacement d'une capitale est en effet de laisser derrière soi des surfaces de bureaux ou des terrains désaffectés, sans avoir les moyens de les entretenir. Autrement dit, et c'est là encore une autre différence avec une entreprise dans la métallurgie qui met la clé sous la porte, on n'a jamais assisté à Bonn, ou du moins pas à grande échelle, à des friches politiques comme il existe des friches industrielles dans la Ruhr ou en Saxe. Bonn ne s'est jamais transformée en un Bitterfeld parlementaire et institutionnel. Dans un premier temps, les institutions fédérales ont pu gagner de l'espace comme le Ministère fédéral du Développement qui siège dans l'ancienne Chancellerie fédérale¹⁶⁵. Les Nations Unies ont également réutilisé beaucoup de terrains et de bâtiments cédés par l'Etat et notamment le Langen Eugen.

¹⁶⁵ Où se trouvent toujours également quelques employés de l'équipe du Chancelier. La Chancellerie n'a pas échappé au sort des autres ministères et une petite part de ses membres travaille à Bonn.

D'autres stratégies ont pu voir le jour. Certains bureaux du *Bundesrat* sont loués à une entreprise privée (figure 18). Le *Bundestag* lui-même est également loué pour des congrès ou des assemblées générales de très grandes entreprises (sur la figure 19, il s'agit d'un laboratoire pharmaceutique).

Figure 18 – Réutilisation du *Bundesrat* (à gauche avec les drapeaux de la firme TNT) et du *Bundestag* (à droite) par le secteur privé



© A. Laporte, 2010

Les ambassades ont en général été transformées en habitations (WIEGANDT, 2006, p.55). Leur forme de villa s'y prêtait bien. D'autres connaissent des sorts plus tristes. L'ancienne ambassade de France est aujourd'hui une friche. En 2010, le bâtiment était toujours envahi par les ronces.

2.2.2. Deutsche Post et Deutsche Telekom : deux success stories bonnoises

Autre pilier de la reconversion de Bonn, la transformation du Ministère fédéral des Postes et Télécommunications en deux grands groupes privatisés en 1995. La Deutsche Post, après avoir racheté DHL, devient un des leaders mondiaux de transport de colis. Et son pendant dans les télécommunications, Deutsche Telekom, s'est également développé de manière à apparaître comme une très puissante multinationale dans la téléphonie mobile et l'accès à Internet. Notamment, la firme est très présente sur tous les réseaux de téléphone portable d'Europe centrale et orientale.

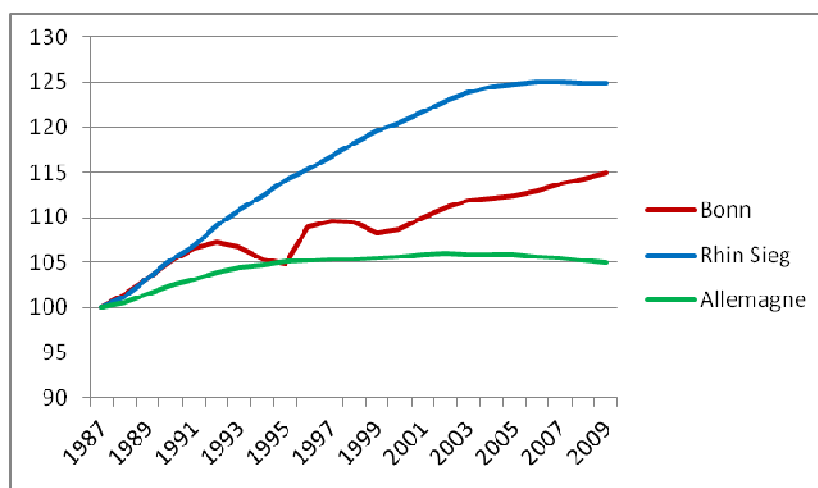
A elles deux, ces entreprises totalisent plusieurs centaines de milliers d'employés partout dans le monde. Comme ce sont des firmes privées, rien ne les empêchait dans les années 1990 de quitter Bonn pour d'autres villes. Il est presque évident qu'elles ne seraient jamais parties à Berlin mais un déménagement à Francfort (première place financière et premier aéroport du pays) n'était pas à exclure. L'intérêt conjoint de l'Etat, du *Land* et de la municipalité de Bonn a été d'inciter ces entreprises à rester et à leur démontrer que la cherté d'un déménagement ne pouvait être compensée en termes de rentabilité par les avantages de Francfort. Pour ce faire, plusieurs

dizaines de millions d'euros ont été affectés à la création d'une gare sur la ligne ferroviaire à grande vitesse Cologne-Francfort.

2.2.3. Un climat de croissance grâce au départ de la capitale ?

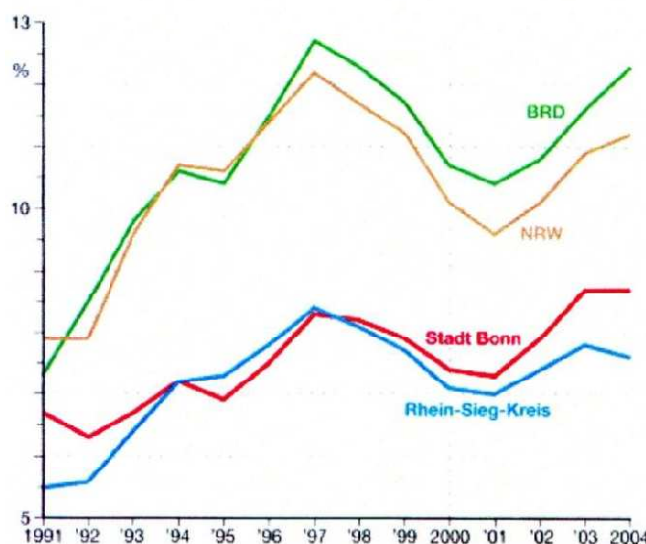
Bonn a à la fin des années 2000 le profil d'une ville relativement dynamique. La ville passe de 296000 habitants en 1991 à 318000 en 2010 (Figure 20).

Figure 20 – Evolution de la population à Bonn et dans le Kreis Rhin-Sieg (1987 = 100)



Source : Statistisches Landesamt NRW

Figure 21 – Evolution du taux de chômage à Bonn et dans le Kreis de Rhin-Sieg par rapport au taux régional et fédéral



Source : Bundesagentur für Arbeit, d'après WIEGANDT, 2006, p.54 ; Légende : BRD – Allemagne fédérale ; NRW – Rhénanie du Nord-Westphalie

Le dynamisme démographique se double de conditions économiques et sociales relativement favorable. Bonn présente des taux de chômage bien moins élevé que la moyenne allemande ou rhénane (figure 21).

2.3. Le journalisme politique de Bonn à Berlin

2.3.1. Le départ de la presse politique

Il existe en allemand une expression pour qualifier l'exercice du journalisme dans une capitale, c'est-à-dire en rapport avec l'activité du pouvoir : *Hauptstadtjournalismus* (le journalisme de la capitale). La pratique du journalisme en relation avec la fonction de capitale revêt plusieurs formes. Nous ne pouvions considérer les employés de la presse bonnoise puis de la presse berlinoise pour un groupe homogène en rapport avec le pouvoir. Le journalisme à Bonn et à Berlin est, comme tant d'autres activités en Allemagne, profondément déconcentré sur le territoire car la presse écrite surtout mais aussi la télévision et la radio, surtout publique, a une assise régionale extrêmement forte. Il ne fallait donc pas faire de la presse « berlinoise » (pour la période la plus récente) la base de notre corpus car celle-ci a dans sa grande majorité une audience régionale et non nationale (les Allemands parlent de médias interrégionaux – *überregionale Medien*). Fort peu de rédactions centrales de médias allemands se trouvent donc à Bonn ou à Berlin et ce sont des antennes ou des correspondants individuels qui rassemblent la plus grande proportion des journalistes politiques. Deux associations professionnelles rassemblent les journalistes enclins à travailler dans la capitale pour les correspondants allemands de la Conférence de la Presse fédérale (*Bundespressekonferenz* ou BPK) et pour les correspondants étrangers de l'Association de la Presse Etrangère (*Verein der ausländischen Presse* ou VAP)¹⁶⁶. Les premiers sont des journalistes politiques. Les seconds habitent souvent dans la capitale par commodité parce qu'ils doivent couvrir l'actualité économique du pays. En 2010, environ 2000 journalistes étaient accrédités auprès du *Bundestag* et autant auprès de la Chancellerie et du gouvernement¹⁶⁷. Les membres de la BPK et de la VAP forment à eux deux environ 1500 membres, dont on peut légitimement penser que l'immense majorité, pour ne pas dire la totalité, est accréditée auprès du Parlement et du gouvernement fédéral¹⁶⁸.

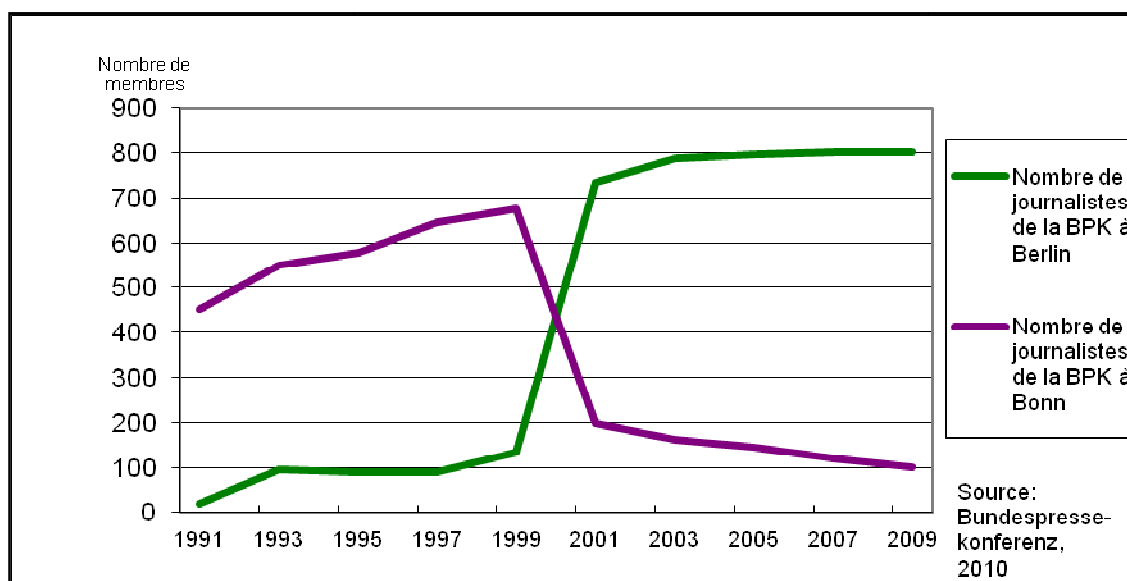
Avec les répertoires de ces deux différentes associations et des documents de synthèses sur les effectifs fournis par la BPK, il est possible de voir dans quelle mesure, et avec quelles temporalités les journalistes politiques ont quitté Bonn. Est-ce que le soin que l'Etat a apporté pour maintenir une activité, avec ses administrations, a conduit à un déménagement partiel, à l'image des ministères ?

¹⁶⁶ Dans la suite du texte, nous privilégierons les noms allemands ou leurs abréviations respectives : BPK et VAP

¹⁶⁷ Source: service de presse du gouvernement allemand (*Presseamt der Bundesregierung* ou *Bundespresseamt*) et service de presse du *Bundestag*

¹⁶⁸ Les centaines de journalistes non affiliées aux associations s'expliquent, pour un certain nombre de membres, par l'impossibilité de payer les cotisations assez élevées à la BPK ou à la VAP dans les cas où leurs rédactions ne les prennent pas en charge. Il ne s'agit pas d'un boycott massif dû à des divergences politiques comme ça pourrait être le cas si ces associations étaient des syndicats. Aucune grosse rédaction ne les boude et c'est pourquoi les corpus, même incomplets, fournissent tout de même un bon aperçu de la presse politique.

Figure 22 – Evolution du nombre de journalistes de la BPK à Bonn¹⁶⁹ et à Berlin



Source : BPK, documents internes à l'association

Le nombre de membres de la BPK à Bonn chute brutalement après 1999 avec le départ du gouvernement et du parlement (figure 22). La simultanéité du départ des correspondants politiques, des spécialistes du parlement et de la vie des partis avec celui des institutions n'est ni un hasard, ni une surprise. Il est révélateur de la dépendance de la presse vis-à-vis de l'actualité politique. Son départ n'a été imposé qu'indirectement par le politique. Cela n'a pas été le résultat d'un vote. Par contre, les rédactions se sont donné les moyens de déménager leur personnel et de louer de nouveaux locaux à Berlin. Du point de vue de son organisation, la BPK a déménagé son siège de Bonn à Berlin à l'été 1999. Elle avait ouvert une antenne en 1991 chargée de fédérer les premiers journalistes politiques allemands à s'y être installé. Cette antenne est devenue le siège principal et c'est le site de Bonn, qui est devenu une antenne.

2.3.2. Que reste-t-il à Bonn ?

L'activité médiatique à Bonn n'est pourtant pas nulle aujourd'hui. En 2001, la *Bundespressekonferenz* comptait encore 200 membres dans la région de Bonn. En 2009, ils n'étaient plus qu'environ 90 membres soit environ 10% de l'ensemble des journalistes inscrits dans la région de Bonn. La plupart d'entre eux sont inscrits comme travaillant à leur compte (*freie Journalisten*), c'est-à-dire qu'aucune rédaction ne paie leur cotisation. Pour beaucoup, selon Edgar Bauer, directeur du bureau de l'agence de presse DPA à Bonn, il s'agit pour la plupart de retraités de grandes rédactions qui gardent contact avec l'activité journalistique à leur compte. Cette part des membres restant à Bonn justifie selon plusieurs membres de la direction de la *Bundespressekonferenz* la présence d'une antenne. Il est vrai qu'à part quelques cas marginaux, on ne compte pas de pôles de presse politique ailleurs en Allemagne. Pour couvrir la politique des

¹⁶⁹ Ici sont considérées toutes les adresses renvoyant à une localité située à moins de 50 km du centre de Bonn, donc incluant Cologne.

Länder, qui est très importante en Allemagne, il existe des associations locales (*Landespressekonferenzen*). La *Bundespressekonferenz* ne s'intéresse qu'à la politique fédérale¹⁷⁰.

La Maison de la Presse (*Pressehaus*) de Bonn se présentait sous la forme de deux bâtiments d'environ 5 étages entièrement dédiés aux médias. Plusieurs dizaines de journaux, de radios, de télévisions et d'agences de presse partageaient cet espace. Après le départ des institutions, la *Bundespressekonferenz* a laissé l'un des bâtiments, puis a cessé de louer les étages supérieurs du deuxième. En 2010, seul le rez-de-chaussée est à peu près utilisé dans son ensemble par des journalistes. La DPA (*Deutsche Presse Agentur*), la plus grande agence de presse d'Allemagne, avait plus de 15 journalistes titulaires et à plein temps. Aujourd'hui, ils ne sont plus que 2 avec éventuellement quelques stagiaires. A l'heure de l'écriture de la thèse, la dernière conférence de presse donnée par un chancelier dans la salle de presse de la *Bundespressekonferenz* à Bonn date de 2004. Angela Merkel n'en a donc fait aucune depuis son entrée en fonction en 2005. La fréquence des conférences de presse, avant 1999, était de 3 par semaine et a diminué drastiquement. Dans toute l'année 2009, il n'y en a eu que 8. Et la salle historique de la *Bundespressekonferenz* connue de beaucoup de journalistes et de politiciens par sa forme d'aquarium suspendu au-dessus du gazon du Tulpenfeld a été fermée car ne répondant plus aux normes anti-incendie. La *Bundespressekonferenz* loue désormais des locaux dans les murs de l'Office fédéral du gouvernement (*Bundespresseamt*).

L'activité en rapport avec la politique s'est également considérablement réduite. Les journalistes qui restent aujourd'hui à Bonn se sont reconvertis dans d'autres domaines d'actualité et ont réduit la couverture géographique de leur travail. Leur temps est bien sûr très occupé par les institutions encore présentes au bord du Rhin, et en particulier celles qui ne sont pas des ministères, et donc qui n'ont pas de pendant à Berlin avec un ministre qui peut directement rendre compte de tel ou tel problème. La réorientation thématique se porte largement sur l'économie puisque Bonn accueille les deux ex-secteurs privatisés transformés en multinationales à savoir la Deutsche Post et la Deutsche Telekom. Le correspondant de la *Stuttgarter Zeitung* et responsable de l'antenne bonnoise de la *Bundespressekonferenz* couvre l'ensemble de l'actualité économique et politique de la Rhénanie du Nord-Westphalie.

2.4. Les correspondants étrangers de Bonn à Berlin

2.4.1. Bonn, destination par défaut

Les correspondants de médias étrangers répondent à d'autres logiques que les journalistes allemands. Ils occupent un poste en moyenne moins longtemps et leur couverture de l'actualité ne se limite pas au seul domaine de la politique. Cependant, un simple examen des répertoires des membres depuis les années 1950 montre que l'écrasante majorité d'entre eux choisit la capitale comme lieu de travail. En 2009, d'après l'annuaire de la VAP, il ne restait qu'une dizaine de correspondants étrangers encore inscrits dans la région de Bonn contre plus de 400 à Berlin. A la différence d'autres Etats comme la France, le Royaume-Uni ou la Russie, où la capitale est

¹⁷⁰ D'ailleurs, les journalistes politiques enquêtés dans le cadre de cette thèse précisent toujours qu'ils s'occupent de politique fédérale (*Bundespolitik*) et non de « politique ».

également le premier pôle économique ou industriel et aussi le siège des plus grandes universités et le centre culturel incontesté du pays, la RFA puis l'Allemagne unifiée présentaient une configuration différente. La politique était avant 1999 à peu près la seule activité qui pouvait justifier la présence de nombreux journalistes à Bonn. En dehors du cadre de nos entretiens, des journalistes de télévision français en poste à Bonn nous ont avoué que même pour faire des interviews dans la rue, ils préféraient aller à Cologne pour des raisons de crédibilité. L'installation à Bonn pour les correspondants envoyés par les rédactions était motivée par une certaine habitude, dictée par le manque de réflexion sur le sujet dans beaucoup d'Etats. Il semblait s'imposer comme une évidence qu'un correspondant en Russie s'installe à Moscou, qu'un autre au Royaume-Uni aille à Londres, un troisième en Italie à Rome. Autrement dit, c'était plus une injonction de la rédaction de départ qu'un véritable choix du correspondant. Une fois sur place, il est vrai que la concentration de journalistes ainsi que les contacts que l'on pouvait nouer créaient parfois des conditions confortables. La perplexité devant le polycentrisme flagrant de l'Allemagne ne rendait l'installation à Bonn tellement moins pertinente que beaucoup d'autres. Avant 1989, aller à Berlin-Ouest, c'était au contraire accepter d'être dans un lieu peu accessible. Etre à Munich ou à Hambourg, d'être très excentré par rapport au territoire à couvrir.

Philippe Rochot, Antenne 2 : « Le bureau était à Bonn. On allait à Berlin en reportage ou ailleurs en Allemagne mais on était quand même basé à Bonn. Parce que tous les journalistes étaient basés à Bonn. Il y en avait très peu qui étaient ailleurs. Peut-être un spécialiste de l'économie qui était à Francfort ou... le problème de l'Allemagne, c'est que comme c'est très décentralisé, on ne sait pas trop où se mettre. Pour nous, pour la télévision, Bonn, ce n'était pas le meilleur endroit parce que c'est surtout des hommes politiques, des déclarations politiques mais au niveau vie sociale, ce n'est pas très révélateur de l'Allemagne. A la limite, ça aurait été presque mieux d'être à Hambourg ou à Francfort. Ou même à Berlin... »¹⁷¹

Lorsque le correspondant a une certaine flexibilité, il peut choisir d'autres destinations que Bonn. Ainsi, en 1987, lorsque Jean-Marc Gonin ouvre le premier bureau de *Libération* en Allemagne, il choisit Francfort même s'il concède une visite une fois par semaine à Bonn :

« Non, j'ai commencé, j'ai passé deux ans à Francfort pour *Libé* parce qu'on ne voulait pas aller à Bonn parce qu'on trouvait que la ville de Bonn était un peu trop en dehors de la société allemande. C'était une espèce de création un peu comme Washington aux Etats-Unis, un peu loin de la société allemande. On trouvait que ça faisait une correspondance trop exclusivement politique et *Libé* avait l'idée que je partageais à l'époque, de faire une couverture un peu plus sur la vie en Allemagne. Et je me suis installé à Francfort. (...) J'avais choisi Francfort parce que c'était une situation centrale. Un grand aéroport et une gare importante qui me permettaient d'aller dans toute l'Allemagne sans difficultés. Une liaison avec Berlin. C'était à l'époque les fameux couloirs aériens. Francfort, c'était la Panam, donc le gros aéroport des Américains. C'était la liaison la plus fréquente avec Berlin-Ouest ce qui était aussi assez pratique. Et puis, il y avait un peu plus d'une heure de route pour aller à Bonn. En général, je passais une journée par semaine à Bonn pour des contacts politiques, des rendez-vous, pour me tenir au courant de l'actualité politique. »¹⁷²

A cela s'ajoute une réticence certaine des autorités allemandes de voir les correspondants étrangers quitter Bonn pour Berlin et donc anticiper sur le déménagement des institutions. Henri de Bresson, correspondant au *Monde*, rappelle la curieuse histoire des journalistes du journal en Allemagne.

¹⁷¹ Entretien réalisé à Paris, le 13 octobre 2009

¹⁷² Entretien réalisé à Paris, le 27 novembre 2009

« Je suis resté jusqu'en 94 [à Berlin]. (...) Je suis resté à Berlin ensuite mais en couvrant Bonn aussi à partir de Berlin. Les médias qui ont commencé à couvrir l'Allemagne à partir de Berlin n'étaient pas tout à fait en odeur de sainteté. (...) Je suis parti fin 94. Là, mon successeur, on lui a demandé de rester à Bonn.

A.L. : Qui lui a demandé de rester à Bonn ?

H.D.B. : La rédaction. En même temps, je pense qu'il y avait... A l'ambassade et dans le gouvernement allemand, on n'aimait pas voir les grands médias partir de Bonn déjà à l'époque. »¹⁷³

Curieusement, le journal *Le Monde* a eu un correspondant à Berlin dès 1989 mais après 1994 et jusqu'en 1999, son successeur a dû retourner à Bonn, pour déménager de nouveau. De même, Philippe Rochot, qui décide de déplacer son bureau en 1990 fait face à des critiques.

« D'ailleurs, ce qu'était marrant, c'est que pour mon départ, j'ai fait une réception chez moi. Il y avait des gens, des journalistes, des diplomates, etc. qui sont venus avec le petit écusson « Ja zu Bonn ! ». Pour montrer leur opposition au fait de bouger à Berlin. On sentait vraiment qu'il y avait deux clans : le clan des gens de Bonn et puis le clan des gens de Berlin. (...) Et puis aussi, le conseiller du chancelier Kohl qui m'a fait le reproche de déménager à Berlin en ayant l'air de dire que je devançais l'histoire, que c'était trop tôt pour bouger. Mais bon, moi j'ai dit « Moi, je ne bouge pas en fonction des décisions politiques. Je bouge en fonction de l'actualité et de mon travail. » Pour moi, les reportages, c'était à Berlin, ce n'était pas à Bonn. »¹⁷⁴

2.4.2. Les années 1990 : des journalistes à Bonn et une actualité à Berlin

Le problème principal des journalistes étrangers après 1989 est qu'ils doivent faire une sorte de grand écart entre les demandes de leurs rédactions, qui portent sur la vie politique allemande de Bonn, et une très riche actualité sociale, économique, industrielle voire même culturelle imposée par la réunification et dont le théâtre est Berlin et les régions orientales. Les télévisions surtout, qui avaient besoin d'images, ont ressenti très tôt le besoin d'aller s'installer à Berlin. Les deux plus importantes chaînes françaises, TF1 et Antenne 2, déplacent leurs bureaux dès le début de l'année 1990. L'exemple est suivi par la correspondante de la radio nationale espagnole, qui persuade sa rédaction de partir à Berlin en 1993.

Aurora Minguez, RNE : « C'était aussi l'époque où avait commencé la crise de la réunification, quand il y a eu des incidents xénophobes en Allemagne, où l'on brûlait des maisons d'immigrants, notamment des maisons de familles turques. Et bon, on habitait à Bonn. Et là, était le paradis dans la neige. Il ne se passait rien. Tranquille. Et moi, je me disais, ici on ne voit pas la réunification. Et comme j'ai dû aussi voyager dans cette première année à Berlin, il y a déjà beaucoup de journalistes étrangers à Berlin. (...) Et c'est comme ça que j'ai convaincu mes chefs. Et on a déménagé pour Berlin. Au mois de juin 93.

AL: Et cela n'a pas été un problème d'être à Berlin alors que la politique était à Bonn ?

AM: Non. Non vraiment. Parce qu'en plus quand j'habitais à Bonn, je faisais pas mal de politique allemande. Et mes chefs, ils n'ont pas été très contents d'avoir seulement des informations politiques. Une fois que j'étais à Berlin, j'ai commencé à faire des reportages, des choses sociales, de voir un peu la réalité du pays qui commençait à grandir ensemble avec pas mal de contradictions, pas mal de problèmes. C'était aussi l'époque formidable à Berlin où commençait la reconstruction de la ville. Par exemple, les troupes des alliés commençaient à déménager aussi. C'était les grands changements de la ville, le début de la construction des bâtiments de la Potsdamer Platz. On a vécu ici des choses splendides. Tandis qu'à Bonn, c'était toujours la même chose. Bundespressekonferenz. Bundestag. Bundesrat. Blablabla. Alors, pas des choses passionnantes. »¹⁷⁵

¹⁷³ Entretien réalisé à Paris, le 22 octobre 2009

¹⁷⁴ Entretien réalisé à Paris, le 13 octobre 2009

¹⁷⁵ Entretien réalisé à Berlin, le 1^{er} juillet 2010

D'autres choisissent de rester à Bonn mais ressentent cependant un grand décalage entre une ville de Bonn dont les habitudes sont restées les mêmes alors que le monde autour avait changé. Ce sentiment est bien exprimé par le correspondant du *Times* Roger Boyes :

« Insgesamt hatte die ganze Struktur der 90er Jahren gar nicht geändert seit der 70er Jahren. Es waren nicht nur dieselben Pressekonferenzen, dieselbe Leute manchmal, die die vorstellten. Aber auch diese Stammtische, und diese Informationsflüsse und diese Versuche der Leitorgane zu beeinflussen. Das war derselbe. Die ganze Welt hatte sich geändert aber unser Dorf nicht. Das war ein bisschen unbequem geworden. »¹⁷⁶

D'autres s'obligent à faire la navette très régulièrement avec Berlin.

Ewald König, *Die Presse* : « Ich bin vielen Jahren, bis zum Zusammenbruch der DDR, gependelt zwischen Bonn und Berlin. Das war sehr stressig. Aber hatte den Vorteil, dass man die ganze Entwicklung im Osten und im Westen synchron beobachten könnte. Und gingen die meisten Journalisten nur aus der Bonner Sicht und nur aus der West-Berliner Sicht oder aus der Ost-Berliner Sicht. »¹⁷⁷

Cette situation explique que contrairement à quelques journalistes allemands, presque aucun correspondant étranger à Bonn n'est resté après 1999. L'exercice effectif du pouvoir était la seule motivation du maintien des journalistes étrangers qui, pour beaucoup commençaient à ressentir avec difficulté ce décalage entre la scène bonnoise et le reste du pays.

3. La capitale allemande vue de Berlin : un nouvel environnement dans une nouvelle époque

3.1. Fait-on de la politique différemment à Berlin ?

La question des mutations de la pratique politique et de ses effets en relation avec le déplacement dans l'espace induit par le changement de capitale est extrêmement complexe. Le déménagement du pouvoir se mêle avec beaucoup d'autres facteurs qui tiennent à l'évolution générale de la société. Par exemple, le politologue Andrzej Byrt constate que depuis le départ des politiques à Berlin, le nombre de visites de chefs de gouvernement polonais en Allemagne a doublé (BYRT, 2003, p.81). Seulement, comment affirmer que le changement de capitale et le rapprochement physique du pouvoir allemand de la frontière polonaise justifie le développement d'une amitié germano-polonaise ? Cette dernière n'aurait-elle pas pu avoir lieu à Bonn ? L'augmentation des visites officielles et des voyages de dirigeants en général n'est-il pas une constante commune à de nombreux Etats ?

¹⁷⁶ « Dans l'ensemble, toute la structure des années 1990 n'avait presque pas changé depuis les années 1970. Ce n'étaient pas seulement les mêmes conférences de presse mais aussi les mêmes personnes parfois. Mais aussi ces Stammtische, ces flux d'informations, ces tentatives d'influencer les médias importants. Tout était resté pareil. Le monde entier a changé mais notre village non. C'en était devenu un peu désagréable. » Entretien réalisé à Berlin, le 9 juin 2010

¹⁷⁷ « Pendant de nombreuses années et jusqu'à la chute de la RDA, j'ai donc fait beaucoup la navette entre Bonn et Berlin. C'était très stressant mais ça avait l'avantage qu'on pouvait observer simultanément les évolutions de l'Est et de l'Ouest. Et ce, à la différence de tous les journalistes qui voyaient les choses du strict point de vue de Bonn, de Berlin-Ouest ou de Berlin-Est. » Entretien réalisé à Berlin, le 31 mai 2010

Le passage de la « République de Bonn » à la « République de Berlin » peut être considéré comme contemporain de la réunification. Evidemment, cette dernière a entraîné une gestion différente d'un territoire qui avait changé, un nouveau rapport aux frontières, et même un nouveau système de gouvernance pour toutes les régions orientales. En revanche, le changement de capitale quant à lui, ne s'est accompagné d'aucune modification constitutionnelle, d'aucun remaniement ministériel, d'aucun changement des rapports de force politiques. Les députés ont continué à partager leur temps entre le Parlement et leur circonscription. La brièveté du déménagement n'a pas profondément modifié les réseaux de relation parce que chacun a retrouvé très vite les mêmes collègues et les mêmes partenaires politiques.

Le changement dans la pratique et dans les orientations politiques peuvent venir de deux éléments contemporains de la période de déménagement qui seraient intervenues de toute façon avec un maintien du gouvernement à Bonn. Le premier, qui s'est vraiment affirmé avec l'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel et d'une nouvelle coalition en 2005, est celui d'un renouvellement des générations. Pour la première fois, l'Allemagne est gouvernée par une chancelière et une majorité de ministres nés après la Seconde Guerre Mondiale. Or, le rapport avec le nazisme est constitutif du mode de fonctionnement de la République Fédérale et cette distance vis-à-vis de cette période peut être un élément très important, en particulier dans le domaine des relations internationales (REICHEL, 1998). Le deuxième argument en faveur d'un changement de la pratique politique, tient au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

3.2. La scène médiatique berlinoise à l'arrivée des Bonnois

3.2.1. Berlin, pôle secondaire en Allemagne

Comme dans beaucoup de domaines de l'économie, la presse et les médias en Allemagne présentent une géographie profondément polycentrique, mise en place dans les premières années de l'après-guerre. Il n'existait pas en Allemagne de l'Ouest comme dans l'Allemagne unifiée d'aujourd'hui de journaux dits nationaux. Ils ont tous une assise régionale extrêmement forte. On peut classer les journaux allemands en trois catégories distinctes. Les plus importants sont ceux qui sont vendus partout en Allemagne et très largement à l'échelle internationale comme la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (ou *FAZ*, de Francfort), la *Süddeutsche Zeitung* (ou *SZ*, de Munich)¹⁷⁸ ou l'*Handelsblatt* (Düsseldorf) pour l'économie. Puis viennent les journaux dont l'audience ne dépasse presque pas les frontières du pays et qui sont vendus seulement en Allemagne dans les points de vente les plus importants, les gares ferroviaires notamment, tout en ayant une appartenance régionale marquée comme la *Stuttgarter Zeitung*. Puis viennent les journaux locaux qui sont vendus quasi exclusivement à l'échelle du *Land* de la rédaction voire sur des périmètres inférieurs. A Bonn, le *General Anzeiger* fait partie de ceux-là. Il est quasiment impossible de le trouver au nord de la gare de Cologne et au sud de Coblenz (à l'exception des gares berlinoises, signe de la présence de navetteurs !).

¹⁷⁸ En comparant *FAZ* et *SZ*, Sophie Mützel explique que seul la *FAZ* a un lectorat véritablement national, et non, en majorité local ou régional. L'audience du *SZ*, si elle privilégie la Bavière, tient à son tirage (MÜTZEL, 2002).

Les radios et les télévisions publiques fonctionnent sur ce même système polycentrique. La première chaîne de télévision, l'ARD, fonctionne par l'addition des programmes, des moyens et du personnel des 9 groupes de radio et de télévision publics régionaux, dont les sièges sociaux se trouvent dans les plus grandes villes. Le journal télévisé est tourné à Hambourg. Les émissions et même les fictions télévisées sont produites par les antennes régionales. La deuxième chaîne, la ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*), avec un fonctionnement plus centralisé, a son siège à Mayence. Enfin, l'agence de presse nationale, la DPA, *Deutsche Presse-Agentur*, se trouvait à Hambourg dès sa création en 1949.

Pour résumer, la géographie générale des médias en Allemagne avant le déplacement de la capitale repose sur un grand nombre de villes desquelles émergent quelques pôles. Munich avec la *SZ*, *Radio Free Europe*, la *Bayerischer Rundfunk* et quelques télévisions privées. Cologne, avec un profil équivalent, mais une audience forte surtout dans l'ouest de l'Allemagne. Francfort, avec le siège du plus grand journal quotidien et avec ses rédactions dans le domaine économique. Hambourg, quant à lui, occupe une place à part. La ville est le berceau historique des nouveaux types de médias apparus dans l'après-guerre comme les *news magazines* (le plus ancien d'Allemagne, le *Spiegel* vient de Hambourg) ou les tabloïds comme *Bild*, émanant du groupe fondé par Axel Springer dans les années 1950.

3.2.2. L'histoire particulière de la presse berlinoise

Berlin n'était pas avant 1999 un désert en matière de médias, bien au contraire. La ville formait le dernier des grands pôles qui se sont dessinés dans l'après-guerre en Allemagne. Seulement, l'histoire particulière et tourmentée de la ville se lit également dans celle de sa presse. En RDA, Berlin était évidemment le centre des médias nationaux, audiovisuels ou de presse écrite. Parmi les titres de cette dernière, le *Neues Deutschland* avait son siège dans la capitale tout comme une presse régionale avec la *Berliner Zeitung*. Dans la partie ouest, on retrouve la structure générale d'une grande capitale régionale à savoir un journal dont l'audience est grande dans la *Land* et décroît assez vite au-delà, et un groupe de radio-télévision, le SFB (*Sender Freies-Berlin*).

La confrontation des blocs dans la ville a contribué également à une opposition de type idéologique qui est passée par les médias. Axel Springer, très engagé politiquement dans l'anti-communisme, implante des journaux à Berlin. En 1959, il explique ses motivations:

« Sie fragen warum ich in Berlin baue? Meine Antwort darauf ist einfach: Ich glaube an Deutschland. An ein Deutschland mit der Hauptstadt Berlin. Aber ich glaube nicht nur an Deutschland, sondern ich will es eben auch. Und deshalb baue ich in Berlin. »¹⁷⁹ (cité par DÖPFNER, in BIEDENKOPF, 2003, p.144)

Installer ses rédactions à Berlin est alors un acte militant d'appropriation de la ville et d'affirmation de celle-ci comme la seule capitale de l'Allemagne fédérale. Autrement dit, il nie l'existence de la RDA comme Etat et dénonce le caractère politiquement artificiel de Bonn. Dans l'espace urbain, il s'installe ostensiblement le long du mur et fait construire un haut immeuble

¹⁷⁹ « Vous me demandez pourquoi je construis à Berlin ? Ma réponse là-dessus est facile : je crois en l'Allemagne. En une Allemagne avec Berlin pour capitale. Mais je ne crois pas seulement dans cette Allemagne, je la veux également. Et c'est pourquoi je construis à Berlin. »

depuis lequel il fait passer des informations sur des panneaux lumineux (une curiosité dans les années 1960 !) visibles du côté est de la ville. Parmi les titres publiés de Berlin, on compte le *Berliner Morgenpost* et le journal conservateur *Die Welt*. Dans le même quartier, on trouve un journal né dans une toute autre culture politique, la *taz* (pour *Tageszeitung*) celle des soulèvements de jeunesse de 1968, particulièrement importants à Berlin-Ouest. Ce titre, né en 1979 et fonctionnant sous forme de coopérative, est proche du parti écologiste. Un trait commun à la *Berliner Zeitung*, la *taz* et le *Tagesspiegel*, qui les handicapera à devenir des journaux avec un lectorat national, est leur capacité financière limitée et les pertes de capital récurrentes au cours des années 1990 (MÜTZEL, p.160 et suiv.).

3.2.3. L'absence d'un journalisme de capitale

Malgré la particularité idéologique des journaux de RDA, de la droite anti-communiste ou de la gauche alternative et écologiste, les médias berlinois n'ont pas les particularités d'un journalisme de capitale avant 1999. Leur audience est très majoritairement régionale et non nationale. Les journaux est-allemands qui ont survécu à la réunification ne sont quasiment pas lus dans les anciens *Länder* et la télévision a été dissoute. Deuxièmement, l'activité politique était inexistante à Berlin puisque le déménagement de l'ensemble du gouvernement et du *Bundestag* n'intervient pas avant 1999.

Certes, on peut considérer le journalisme à Berlin-Est comme faisant partie du système de la capitale de la RDA. Cependant, son travail était bien différent du fait de la nature du régime. La couverture de l'actualité politique n'était que l'écho des décisions prises mais ne contenait pas une part d'investigation ou de contradiction qu'implique le travail quotidien des médias dans un Etat démocratique¹⁸⁰. Autrement dit, les rédactions berlinoises, par la géographie de la couverture de l'actualité comme par ses pratiques, se trouvent en décalage avec Bonn.

Pour les correspondants étrangers également, le travail est différent de leurs collègues postés à Bonn. Historiquement, avant que le Mur ne tombe, les correspondants s'occupaient beaucoup à Berlin des tensions est-ouest. Dans les années 1950, ils avaient créé le pendant berlinois de la VAP appelé *Verein der ausländischen Presse in Berlin*, de droit ouest-allemand mais qui associaient des membres venus des Etats du bloc communiste. L'actualité suivie était moins allemande qu'internationale, touchant aux tensions géopolitiques, aux histoires d'espionnage. Les quelques journalistes occidentaux qui ont couvert en 1968 le Printemps de Prague notamment venaient de Berlin. Au moment de la réunification, la différence entre les correspondants bonnois et berlinois a été encore plus nette, car elle a été thématique mais aussi sociale. Les journalistes envoyés à Bonn, en caricaturant, sont en général titulaires d'un poste à durée indéterminée, payés avec des primes d'expatriation, voient leurs conjoints indemnisés, obtiennent logement et voiture de fonctions, les études de leurs enfants payés. Ceux qui choisissent de produire des articles depuis Berlin répondent à une demande d'actualité mais n'ont

¹⁸⁰ Du moins, il ne faut pas non plus trop généraliser, parce qu'il est arrivé que des gens proches des milieux dissidents écrivent dans des journaux. Toutefois, les publications les plus critiques perdaient souvent le soutien de l'Etat (qui contrôlait les imprimeries) et n'avaient que peu de chances, si elles étaient encore autorisées, d'être rentables (d'après entretien réalisé le 20 mai 2010 avec Regina Mönch, journaliste à la *FAZ* et précédemment en RDA).

souvent pas le statut d'employés permanents d'un média. La réunification et la transformation de la RDA offrent au début des années 1990 une actualité très riche, et peu traitée, du fait que les correspondants en titre se trouvaient dans la capitale rhénane. Quelques journalistes indépendants sont partis en pionniers proposer à cette époque-là des articles et des reportages.

Pascal Thibaut, RFI : « Je suis venu par mes propres moyens entre guillemets. Je suis venu comme journaliste indépendant, j'ai travaillé pendant des années comme journaliste indépendant et ça me paraissait beaucoup plus excitant, passionnant, juste après la Chute du Mur d'être à Berlin que d'aller à Bonn. Donc, aussi bien d'un point de vue personnel que journalistique, je trouvais ça plus intéressant de venir m'installer ici. Si j'avais été, comme d'autres, envoyé, correspondant depuis un média dont je venais à Paris, c'est sûr que la probabilité d'aller à Bonn aurait été beaucoup plus grande. »¹⁸¹

Nathalie Versieux, *Libération* : « A l'époque [en 1991], le gouvernement était à Bonn. Et à l'époque, la plupart des correspondants étaient aussi à Bonn. Mais je savais qu'il y avait une assez forte demande pour des journalistes à Berlin. Il y avait assez peu de Français à Berlin à l'époque. Je me suis dit : « je vais voir si ça marche ou si ça ne marche pas ». J'ai vraiment commencé dans des conditions défavorables parce que je ne parlais pas allemand à l'époque. Je ne pouvais pas lire les journaux. C'était vraiment compliqué. Et il n'y avait pas beaucoup de Français à Berlin. (...) Tous les grands journaux étaient présents à Bonn. C'était vraiment l'esprit français. On est là où est la capitale. Ils étaient tous à Bonn et puis il y avait personne à Berlin. L'AFP avait un tout petit bureau à l'époque à Berlin et de temps en temps, les collègues de Bonn venaient faire des reportages à Berlin. Il y a eu pendant assez longtemps un intérêt pour les rédactions d'avoir quelqu'un à Berlin en plus de Bonn. Il y avait tellement de choses à faire, tellement de papiers, sur le développement de la ville, sur le développement de l'ex RDA. Il y avait toutes les privatisations, tout ce qui concernait la *Treuhandanstalt*, ça se passait à Berlin. Autant au niveau économique que social. »¹⁸²

Au départ, ce sont donc les conditions imposées par la Guerre Froide puis les bouleversements en lien avec la réunification qui sont les moteurs de la présence de journalistes en nombre. L'arrivée des Bonnois autour de 1999 change évidemment la donne.

3.3. Qui sera le « *Washington Post* » de l'Allemagne ?

3.3.1. Médias berlinois et médias d'autres régions

Pour les médias situés à Berlin, l'arrivée des institutions est une aubaine et aussi la promesse d'une concurrence plus farouche avec les médias du reste de l'Allemagne. Déjà bien implantés au bord de la Spree, des titres comme *Die Welt*, la *taz* ou surtout *Der Tagesspiegel* ont véritablement cru qu'ils pourraient profiter de l'arrivée du gouvernement pour étendre leur lectorat et connaître un développement économique certain. La référence pour tous à l'époque est celle du journal de la capitale américaine, le *Washington Post*¹⁸³. L'idée est de faire un journal qui rend compte de la vie d'une capitale avec ses scandales politiques, son activité parlementaire, les méandres de l'activité des partis.

Comme l'expliquent les deux spécialistes des médias Leif Kramp et Stephan Weichert, les titres berlinois ont tenté d'anticiper l'arrivée du gouvernement en modernisant leur fonctionnement. Ils ont adopté de nouvelles maquettes (Le *Tagesspiegel* dès 1992, la *Berliner*

¹⁸¹ Entretien réalisé à Berlin, le 26 mai 2010

¹⁸² Entretien réalisé à Berlin, le 17 mai 2010

¹⁸³ Sophie Mützel rappelle dans sa thèse que l'expression de « *Washington Post* allemand » vient du rédacteur en chef de la *Berliner Zeitung*, Erich Böhme, en 1990 (MÜTZEL, 2002, p.165).

Zeitung en 1996, la *taz* en 1997 et *Die Welt* en 1998) (KRAMP et WEICHERT, 2010a) et tenté de donner plus de place à la politique.

Cependant, assez vite, ces médias berlinois ont été dépassés par l'investissement à Berlin de journaux venus d'autres régions. En effet, les plus grandes rédactions de presse écrite ont d'emblée mis en place des antennes dans la nouvelle capitale bien plus grandes qu'à Bonn. Dès 1995, la *SZ* propose une page par semaine consacrée à la politique berlinoise. Le journal envoie 15 correspondants. L'année suivante, la *FAZ* met en place une rédaction de 45 journalistes qui s'étoffe rapidement¹⁸⁴. Le journal occupe aujourd'hui un immeuble de 4 étages à Mitte. Les pages culturelles, ce que les Allemands appellent le *Feuilleton*, s'écrivent de plus en plus de Berlin. En épluchant les répertoires de la BPK, il est possible de noter pour chaque média, cette augmentation des membres, ainsi que l'exception des journaux bonnois (tableau 19).

Tableau 19 – Evolution du nombre de membres de la BPK dans les plus grands médias de presse écrite

	Siège	1996	2009
<i>Der Spiegel</i>	Hambourg	19	23
<i>Handelsblatt</i>	Düsseldorf	4	16
<i>Der Tagesspiegel</i>	Berlin	5	15
<i>Die Zeit</i>	Hambourg	5	15
<i>Stern</i>	Hambourg	4	15
<i>Die Welt / Berliner Morgenpost</i>	Berlin	13	14
<i>Süddeutsche Zeitung</i>	Munich	9	14
<i>Berliner Zeitung</i>	Berlin	7	12
<i>Bild</i>	Hambourg / Berlin	10	12
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>	Francfort	12	12
<i>Focus</i>	Munich	9	11
<i>Frankfurter Rundschau</i>	Francfort	7	9
<i>Rheinischer Merkur</i>	Bonn	10	6
<i>General Anzeiger</i>	Bonn	9	5

Source : BUNDESPRESSEKONFERENZ (1996 et 2009)

Dans le domaine audiovisuel, les chaînes de télévision n'avaient qu'une petite partie de leurs studios à Bonn, et en particulier ceux des débats politiques. Elles déménagent juste avant le gouvernement et de manière synchronisée avec le *Bundestag*. L'émission politique de la ZDF « Bonn direkt » est rebaptisée « Berlin direkt » le 16 avril 1999.

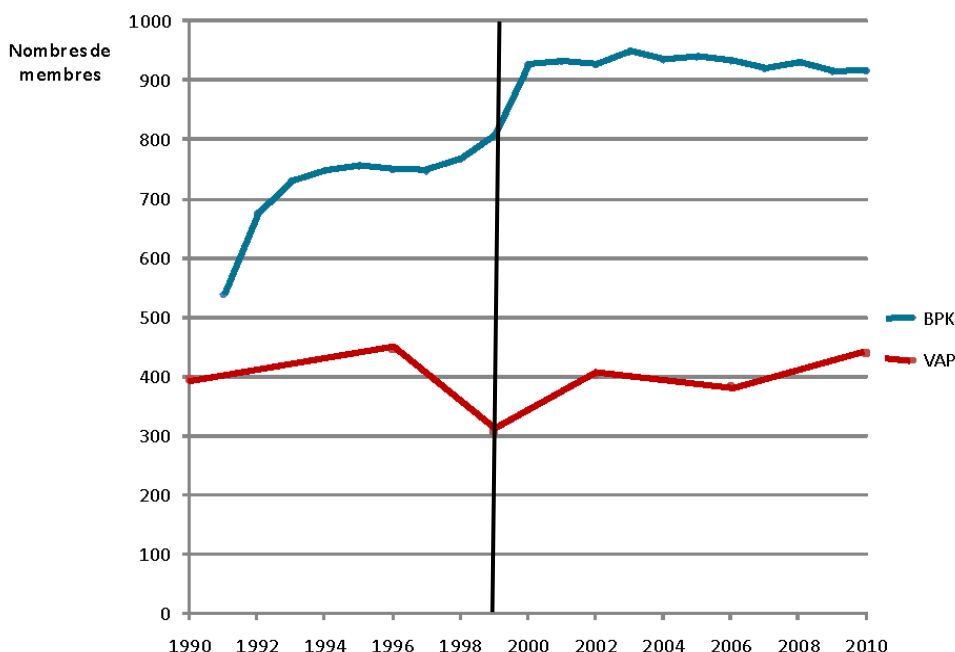
3.3.2. Déplacement de capitale et nouvelle ère de l'information

L'histoire de certains médias montre donc que l'arrivée à Berlin n'est pas le résultat d'un simple déplacement des structures installées à Bonn et que des dynamiques sont propres à l'arrivée dans une plus grande ville. En fait, Tissy Bruns, journaliste politique au *Tagesspiegel* et présidente de la *Bundespressekonferenz* au moment du déménagement à Berlin, explique que le

¹⁸⁴ Ces journalistes ne sont pas automatiquement membres de la BPK. Ne le sont que ceux qui se sont spécialisés dans la politique. Les cotisations sont chères et les rédactions ne les accordent qu'avec parcimonie.

déplacement de la capitale a été dans les esprits un « catalyseur » (*Katalysator*)¹⁸⁵ de toutes les logiques qui ont parcouru le monde de la presse dans les 20 ans de l'après-réunification. Premièrement, le nombre de membres de la BPK a augmenté. Il est vrai que le nombre total de membres connaît un brusque saut au moment du déplacement de la capitale (figure 23).

Figure 23 – Effectif des membres de la BPK et de la VAP entre 1990 et 2009



Source : Bundespressekonferenz et documents internes à l'association et VAP (1990, 1996, 1999, 2002, 2005 et 2009)

L'augmentation est bien plus nette pour les membres de la BPK dans les décennies suivant la réunification que pour ceux de la VAP. 1999 est peut-être, pour les journalistes politiques allemands, une année d'accélération du processus mais n'en est pas à l'origine. L'inflation du nombre de membres est constante dans la période suivant la réunification. Celle-ci se double d'une augmentation du nombre de médias présents dans la sphère politique. Le journalisme politique qui était quasi exclusif à Bonn se trouve en contact avec d'autres spécialités. A Berlin, on trouve aujourd'hui de plus en plus de journalistes économiques mais aussi une presse pour relater les événements culturels et se faire l'écho de la scène alternative berlinoise. Les journaux à sensation (*Boulevardzeitungen*) sont également bien plus présents et bien plus puissants qu'à l'époque de Bonn. L'adhésion à la BPK permet d'accéder à des conférences de presse avec des membres du gouvernement ou de la sphère économique ou encore d'être invité pour des événements plus mondains. L'arrivée en force des télévisions câblées et des médias sur Internet est également devenue importante. Dans ce domaine, l'Allemagne avait un certain retard par rapport à des Etats comme les Etats-Unis, où le concept de la chaîne d'information câblée en continu existait depuis les années 1980. Les chaînes N-TV et DW-TV (sœur de la *Deutsche Welle* à la radio) voient le jour en 1992 en s'installant directement à Berlin. Dans l'offre d'information, elles sont rejointes par Phoenix et N24 à la fin des années 1990. Ces journalistes sont beaucoup

¹⁸⁵ Entretien réalisé à Berlin, le 26 mai 2010

plus jeunes. Comme le note Tissy Bruns (BRUNS, 2007, p.14), les nouveaux membres de la BPK avaient 49 ans en moyenne en 1990. En 2000, ils en ont 39. De là, naît également cette impression de dynamisme et de rapidité générale de la vie médiatique berlinoise, ainsi que la ringardisation du journalisme pratiqué du temps de Bonn.

3.3.3. *Un effet capitale ? L'affirmation de Berlin dans le paysage médiatique allemand*

Cette inflation de médias dans Berlin combinée à une accélération générale de l'information conduit à créer un effet d'entraînement et de concurrence propre à la nouvelle capitale. La nécessité d'être rapide rend la contrainte de la distance beaucoup plus difficile à gérer. On observe un phénomène paradoxal, à savoir que la facilitation de la communication va de pair avec la concentration de la production d'information. Comme pour l'accélération des chemins de fer qui avaient conduit à une discrimination de plus en plus importante des petites gares, l'information, à mesure qu'elle se doit d'être rapidement publiée, est de plus en plus sélective quant aux lieux depuis laquelle elle est produite.

Roger Boyes, *The Times* : « Die Struktur der Information hat sich geändert, plötzlich, in diesen zehn Jahren. Aber vor allem, in der Welt, und Bonn-Berlin, das war nur eine Nachholung. Das Grund für dieses zweites Buch [Die Alpha Journalisten de Weichert et Zabel] war der Umzug von der BILD-Zeitung von Hamburg nach Berlin. Das war vor zwei Jahre, glaube ich. Dieser Gefühl, dass man in der Hauptstadt sein sollte. Wie lang hat es gedauert, dieser Unsinn, dass sie ihre Redaktion in Hamburg hatte? Wie sollte das funktionieren? Die Engländer, die Franzosen wurden nie verstehen. Wie könnte man *Le Monde* von Lyon editieren? Oder *Le Figaro*? Es geht nicht. Und die Deutschen glauben, dass es nicht nützlich ist. Irgendwie um Einfluss zu haben und nicht in Berlin zu sein sondern in Hamburg, in Düsseldorf oder in München oder in Frankfurt. Das ist ein Mythos. Aber dieses Mythos hat sich ein bisschen zerkrümelt und die Leute haben verstanden, (...) das geht nicht. Und die kommen jetzt... (...) Wenn ein Politiker zurücktritt kriegt man es schneller in Berlin als irgendwo. Diese Schnelligkeit zählt jetzt. Damals das war nicht so wichtig. Weil die Informationsflüsse nicht so konzentriert waren. Aber jetzt gibt es diese Konkurrenz Druckheit. Diese 5-Minuten-Vorteil oder diese 10-Minuten-Vorteil ist schon wichtig für eine Zeitung. Das ist wegen E-Medien. Sie müssen die ersten sein. Außerdem haben sie keine Funktion. Wer liest ein ".de", wenn es nicht schnell ist. (...) Die Schnelligkeit zählt. Auch für den Spiegel Online. Das einzige Ziel der Spiegel Online ist irgendwie so schnell wie möglich Sachen darzustellen und zu analysieren. Und dann bleiben sie Leitmedien. Wenn es nicht klappt haben sie keine Funktion mehr und machen kein Businessplan. Sie können kein Geld verdienen. Welche Schluss zieht man dann? Die Schluss ist, man muss eine Präsenz in Berlin haben, um die Schnelligkeit zu behörden.»¹⁸⁶

¹⁸⁶ « La structure de l'info s'est modifiée, soudainement, dans les dix dernières années. Mais dans le monde entier, et Bonn-Berlin, ce n'était qu'un rattrapage. Le centre de ce deuxième livre [Die Alpha Journalisten de Weichert et Zabel] est le déménagement du *Bild Zeitung* de Hambourg à Berlin. C'était il y a deux ans je crois. Ce sentiment de devoir être dans la capitale. Combien de temps cela a-t-il duré ce non-sens que leur rédaction soit restée à Hambourg ? Comment cela devait-il fonctionner? Des Anglais, des Français ne pourraient jamais comprendre ça. Comment pourrait-on rédiger *Le Monde* depuis Lyon ? Ou *Le Figaro*. Ça ne marche pas. Mais les Allemands ont changé ça. Ils ont compris que c'était nécessaire pour avoir de l'influence de ne plus être à Hambourg ou à Düsseldorf ou à Munich, ou à Francfort. C'était un mythe. Mais ce mythe a pris du plomb dans l'aile et les gens ont compris (...) que ça ne marche pas. Et ils viennent maintenant. (...) Quand un homme politique démissionne, on va plus vite si on est à Berlin que si on est à Hambourg. Et cette rapidité compte aujourd'hui. Avant, ça ne comptait pas autant. Parce que les flux d'informations étaient plus concentrés. Mais maintenant, il y a cette concurrence qui est importante. Un avantage de 5 minutes ou de 10 minutes est déjà important pour un journal. Les sites Internet, ils doivent être les premiers. Sinon, ils n'ont aucune fonction. Qui veut d'un site Internet s'il ne va pas vite. (...) La rapidité compte. Même pour le Spiegel. La seule raison d'être du site Internet du *Spiegel* est de présenter les choses aussi vite que possible et de les analyser. Là, il n'y a que les médias les plus importants. Lorsque ça ne marche pas, le site n'a pas de fonction et ne fait pas de profits. Il n'y a pas d'argent pour de tels sites. Quelle conclusion on peut en tirer ? La conclusion, c'est qu'il faut être à Berlin pour pouvoir assumer cette rapidité. » Entretien réalisé à Berlin, le 9 juin 2010

Etre sur place devient un gage de réactivité. Le polycentrisme allemand dans ce domaine semble donc être un handicap. Cela explique que certaines rédactions non berlinoises se soient interrogées sur la possibilité de le devenir, et certaines ont sauté le pas. En 2008, le tabloïd allemand *Bild* déménage son siège de Hambourg à Berlin. En 2010, c'est la première agence de presse allemande, la DPA, qui fait de même. Son déménagement, qui coûte à la DPA 7 millions d'euros¹⁸⁷ et intervient l'année même où pour la première fois de son histoire, l'entreprise présente un chiffre d'affaires en baisse, une perte d'environ 3,8 millions d'euros (FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 2010). En quoi le déplacement à Berlin était-il à ce point nécessaire et rentable ? Le porte-parole de la DPA que nous avons interrogé¹⁸⁸ explique au début de l'entretien que la DPA reposait historiquement sur 3 pôles, qu'étaient Hambourg, Francfort et Berlin. Au début des années 2000, la nécessité de fondre ces trois rédactions a été considérée comme absolue, pour des raisons d'efficacité. La solution d'un recentrage sur Hambourg, où se trouvent le siège social et l'administration de l'entreprise n'a pas été considérée comme pertinente. Justus Demmler, porte-parole de la DPA, explique que pour la rédaction politique, aucune autre ville que Berlin n'est aujourd'hui envisageable.

Justus Demmler : « Die tatsächlich Politikberichterstattung in Berlin im Vergleich zudem Bonner Zeit, noch verändert hat. Sie ist viel schneller geworden, viel kurzer geworden. Die Abstimmung zwischen den Reportern, die draußen im Feld sind und der Redaktion, die das Material weiter bearbeiten muss, ist immer kurze betrachtet. Sie müssen praktisch in 20 Minuten zusammenschließen. Und diese Einheit weiter einander zu reizen zwischen die Redaktion „Politik Deutschland“ und die Bundeskorrespondenten, die die wirklich die Berichterstattung draußen machen, das wäre ein Unsinn gewesen. (...) Was wir hier gemacht haben ist eine Investition in der Qualität der Berichterstattung und der Zukunft der Agentur. Das ist nicht in erster Linie ein Sparprogramm. Sparen hätten wir auch ohne den ganzen Umzug können. Das war nicht nötig. Wir könnten weiter sparen. Gibt es nur die Möglichkeit die Energien zu heben, das gleiche Produkt zu weniger Geld zu produzieren. Glücklicherweise ergeben sich da für ein Zusammenschluss zu mehr Möglichkeiten haben, als wir drei Einheiten hatten. In erster Linie ist es ein Schritt gewesen, um die Qualität der Agentur zu behalten und zu verbessern. »¹⁸⁹

La nécessité de réactivité et de vitesse dans le secteur des médias contribue, malgré l'accélération parallèlement des moyens de communication, à une concentration de moyens, de rédactions et de journalistes sur la place berlinoise.

¹⁸⁷ D'après les communiqués officiels de la DPA mais le chiffre est supérieur à 8 millions pour un journaliste qui a voulu rester anonyme.

¹⁸⁸ Entretien avec Justus Demmler, réalisé à Berlin le 20 juillet 2010

¹⁸⁹ « Le nombre de reportages à faire sur la politique à Berlin, en comparaison avec ce qu'était l'époque de Bonn, a dans les faits beaucoup changé. C'est devenu beaucoup plus rapide. Plus court. L'harmonisation du travail entre les reporters, qui sont sur le terrain et la rédaction qui les retravaille se passe dans un laps de temps toujours plus court. Vous devez dans la pratique tout mettre en forme dans les 20 minutes. Et pour atteindre cette unité, entre la rédaction de politique allemande et les correspondants politiques, ceux qui font vraiment les reportages à l'extérieur (...). Ce que nous avons fait ici, c'est un investissement dans la qualité des articles dans le futur de l'agence. Ce n'est pas de l'argent gagné à court terme. Nous aurons aussi épargné tout cet argent mais ce n'est pas nécessaire. Nous aurons la possibilité de gagner de l'argent après, mais l'idée en deux mots est de faire le même produit avec moins d'argent. Heureusement, nous aurons plus de choses à révéler avec ce regroupement qu'avec nos trois entités distinctes, parce que nous aurons plus de possibilités. En premier lieu, il s'agit de perpétuer la qualité de notre agence et de l'améliorer. » Entretien réalisé à Berlin, le 20 juillet 2010

3.4. Pour les médias internationaux : Berlin nouveau hub ?

3.4.1. En direct de Berlin, Allemagne...

En 1999, la plus grande partie des correspondants étrangers sont arrivés à Berlin, précédés, comme nous l'avons déjà exposé, par quelques pionniers travaillant notamment dans la télévision. Le graphe présenté plus haut montre que les effectifs de la VAP sont irréguliers mais que la tendance est plutôt à la hausse dans les dernières années¹⁹⁰. Berlin est pour de très nombreux médias internationaux un lieu incontournable, et bien plus que d'autres capitales. La ville s'impose comme un des premiers centres de presse européens. La VAP en Allemagne soutient tout à fait la comparaison avec d'autres associations de la presse étrangère dans le monde (tableau 20).

Tableau 20 – Nombre de membres dans quelques associations de presse étrangère installées dans plusieurs capitales (2008-2011)

Nom de l'association	Siège	Nombre de membres
Foreign Press Center	Washington	1480
Associazione della Stampa Estera in Italia	Rome	505
The Foreign Correspondents' Club of South Asia	New Delhi	500
Foreign Press Association	Tel Aviv	480
Verein der Ausländischen Presse in Deutschland	Berlin	440
Association de la Presse Etrangère	Paris	386
Foreign Correspondents' Association	Singapour	220
Verband der Auslandspresse in Wien	Vienne	155
Asociación de Corresponsales Extranjeros en Argentina	Buenos Aires	138
Foreign Press Association of Sweden	Stockholm	137
Asociación de Prensa Extranjera en el Perú	Lima	113
Den Udenlandske Presseforening i Danmark	Copenhagen	76
Foreign Press Association in Norway	Oslo	75
Association de la Presse Etrangère au Sénégal	Dakar	37

Source : Données rassemblées auprès des différents organismes

Ces données n'ont évidemment absolument rien d'exhaustif et ne valent pas une étude systématique. Cependant, d'autres arguments plaident pour un rôle très important de Berlin dans une géographie européenne des médias. La présence d'un correspondant à demeure et non d'un pool d'envoyés spéciaux pour couvrir l'actualité depuis Berlin est souvent une priorité bien qu'il s'agisse d'un surcoût très important. En quoi la capitale allemande justifie-t-elle des correspondants permanents ?

En premier lieu, parce que Berlin, et avant Bonn sont des noms qui servent d'antonomase pour le pays entier. Etre dans la capitale allemande, c'est relater la vie de l'Allemagne. Par

¹⁹⁰ Au tournant de la décennie 2000, en même temps que le déménagement, la VAP a absorbé la VAP de Berlin. L'attitude arrogante de certains Bonnois avait créé des frictions et une baisse de la capacité d'organisation de l'association qui peut expliquer une baisse du nombre de membres. L'anticipation du départ à Berlin par d'autres, dans les années 1990, avait également peut-être conduit à un affaiblissement de l'association de Bonn.

conséquent, c'est l'importance du pays qui transparaît dans la présence de tel ou tel journaliste. Il faut rappeler que l'Allemagne est le premier Etat de l'Union Européenne par la population ainsi que pour la production de richesse. Abritant la Banque Centrale Européenne et membre fondateur de l'UE, son poids est considérable dans toutes les décisions prises à l'échelon communautaire. Pour Francisco Assunção, correspondant pour l'agence de presse portugaise LUSA, Angela Merkel s'affirme dans le monde comme le principal leader du continent et est perçue comme un « Obama européen »¹⁹¹. Les journalistes enquêtés venus de France, de Belgique, de Pologne et d'Autriche ont tous mentionné que l'Allemagne était leur principal partenaire commercial (argument valable pour de nombreux autres Etats de l'Italie à la Tchéquie, des Pays-Bas au Danemark). Depuis 1994, l'Allemagne intervient par une présence militaire sur plusieurs théâtres d'opérations, notamment l'ex-Yougoslavie, le Liban et l'Afghanistan.

Dans l'armature générale de la présence des médias dans les capitales, l'Allemagne semble un espace émergeant. Patrick Saint-Paul, correspondant du *Figaro* depuis 2008, estime que son journal publie autant d'articles sur l'Allemagne que depuis son bureau de Londres. Pour *France 2*, Berlin se trouve tout de même en retrait par rapport à Londres et Washington (hors périodes exceptionnelles comme autour des 20 ans de la chute du Mur) mais produit plus de reportages que les bureaux de Dakar et de Moscou.

3.4.2. Des correspondants à Berlin avec un champ élargi

Le 10 avril 2010, le président polonais Lech Kaczyński meurt dans un accident d'avion, près de l'aéroport de Smolensk, en Russie. La presse du monde entier suit l'enterrement quelques jours plus tard. Des dizaines d'entreprises de médias (journaux, radios, télévisions, agences de presse) veulent être présentes. En Pologne, il n'existe pas (à notre connaissance et malgré nos recherches) d'association de presse étrangère comme la VAP à Berlin et peu de médias ont des correspondants à demeure dans ce pays (comme l'AFP, Reuters ou encore le journal *Le Monde*). Pour être présents, les autres rédactions n'ont que deux solutions. Ou elles envoient des envoyés spéciaux depuis leur siège d'origine, ou elles dépêchent quelqu'un qui est correspondant dans un Etat voisin, et qui pourra, espère-t-on, être plus rapide du fait de sa proximité géographique. C'est ainsi que pour couvrir l'enterrement du président polonais à Cracovie, France 2 envoie son correspondant à Berlin, tout comme Radio France mais aussi la Radio Nacional España et l'agence de presse espagnole EFE.

Il n'est donc pas rare que le correspondant en poste dans un pays couvre ponctuellement des événements dans un pays proche. D'ailleurs, d'après une enquête faite auprès des journalistes de la VAP en 2004, si 43% ne couvrent que l'Allemagne, 28% des correspondants déclarent couvrir les Etats voisins de l'Allemagne et 10% l'Europe en entier (ROTHENBERGER, 2004, p.68).

Nous avons interrogé trop peu de correspondants pour savoir si la couverture géographique des correspondants étrangers s'est modifiée avec le temps, et si Berlin remplit une fonction fondamentalement différente de Bonn avant 1999. Autrement dit, est-ce que le hub

¹⁹¹ D'après l'entretien réalisé à Berlin, le 31 mai 2010, avec Francisco Assunção

centre-européen que constituerait Berlin est simplement un transfert d'un système développé à Bonn, ou s'est-il étendu ?

Il est très difficile d'établir de règle générale avec les données que nous avons récoltées. Il faudrait avoir une base de données plus complète intégrant l'architecture générale des correspondants des rédactions. L'hypothèse serait la suivante et elle est un peu sous-tendue par le commentaire dans le mémoire de Liane Teresa Rothenberger en 2004. L'étendue de la couverture du correspondant dépend du semis des envoyés permanents des rédactions sur le continent européen. Plus il est dense, et moins la couverture spatiale de l'actualité est étendue. Par exemple, le correspondant de Radio France Internationale ou celui du *Monde* sort peu d'Allemagne parce que son entreprise a d'autres employés en poste à Vienne, à Varsovie, à Bruxelles, à La Haye. Le travail se concentre donc exclusivement sur l'Allemagne. A l'inverse, des correspondants de médias américains ou russes basés à Berlin sont susceptibles de couvrir toute l'UE et même une partie du Proche-Orient (ROTHENBERGER, 2004, p.69). L'étude des entretiens que nous avons réalisés auprès des correspondants étrangers fait ressortir quelques constantes.

L'extension de la couverture de l'actualité, quand elle s'étend hors d'Allemagne, se fait en premier lieu sur l'Autriche, du fait de l'unité linguistique entre les deux pays notamment. Si Vienne présente une économie bien plus florissante, elle n'apparaît pas comme un centre très important pour la presse étrangère. Le pendant de la VAP sur place a presque trois fois moins d'adhérents. Autre extension, la Pologne. La position de Berlin rend évidemment la couverture des événements polonais très faciles à relater, même si pour certains médias comme *France 2*, la Pologne était déjà intégrée dans le champ de compétence du bureau allemand quand il siégeait à Bonn¹⁹². La VAP, comme d'ailleurs plusieurs associations de journalistes étrangers dans le monde, organise des voyages à l'intérieur du pays. Au cours des années 2000, des voyages en Pologne ont été organisés à l'occasion d'élections.

La couverture journalistique de la Pologne et plus généralement de l'Europe centrale paraît une évidence pour des médias venus de France ou d'Espagne. A l'inverse, le correspondant d'une agence de presse du Koweït, intègre dans sa couverture de l'actualité les Pays-Bas. Enfin, d'autres s'occupent également de l'Europe du Nord. L'agence de presse espagnole EFE centralise dans le bureau de Berlin les informations envoyées de pigistes en Scandinavie et en Finlande. Le correspondant du *Times* de Londres envoie également des articles sur la Suède du fait de ses compétences linguistiques en suédois.

L'importance de Berlin comme capitale de l'Allemagne implique une présence forte de la presse internationale et dont l'influence passe parfois les frontières nationales. Il est cependant intéressant de souligner que cette puissance n'est pas suivie par une accessibilité égale à d'autres grandes métropoles européennes. Bertrand Gallicher, de Radio France, explique avec humour dans quelles circonstances il a dû se rendre aux obsèques du président polonais.

« Ca m'est arrivé de travailler en Pologne. A plusieurs reprises. La dernière fois, c'était pour l'accident dans lequel a trouvé la mort Kaczynski. On est tous partis. Je dis "tous" parce qu'évidemment, tous les confrères

¹⁹² D'après entretien réalisé à Paris, le 13 octobre 2009 avec Philippe Rochot

français qui étaient ici sont allés rapidement là-bas, ce qui n'était pas forcément d'ailleurs la solution la plus pratique. Parce que pour aller d'ici à Varsovie, il n'y a pas des avions tout le temps. Et finalement, quand je suis allé à Varsovie, j'ai du arriver deux heures avant mon confrère qui était parti de Paris. Parce qu'il a fallu que je passe par Francfort.»¹⁹³

La couverture de l'actualité allemande peut également déboucher sur des reportages dans un contexte très éloigné de Berlin mais si elle est plus rappelée ici à titre d'anecdote que comme quelque chose de véritablement récurrent. De par son statut de correspondant en Allemagne, le journaliste du *Figaro* Patrick Saint-Paul a couvert le conflit afghan depuis les déploiements de l'armée allemande.

« En revanche, là je suis allé en Afghanistan, au mois de mars, j'ai passé deux semaines pour suivre un peu ce que faisaient les troupes allemandes là-bas. Quand il se passe un truc qui concerne l'Allemagne à l'étranger, ça j'y vais plus facilement pour faire ce genre de sujets-là. (...) Je trouvais que le sujet Afghanistan était intéressant. (...) Il y a tout un débat ici : « Est-ce que l'Allemagne est en guerre en Afghanistan ? » Avec toujours ces mêmes tabous politiques. Ni le Ministre de la Défense, ni Merkel n'ont encore parlé de guerre. On parle toujours de « mission de stabilisation ». Et ça, c'est lié au passé. Les Allemands sont allergiques à tout engagement armé. C'est marrant de voir les soldats qui sont engagés dans ces missions en Afghanistan (...). Tous les jours, ils se font tirer dessus. Eux tuent des insurgés ou des talibans. Et ils perdent leurs camarades dans les combats plusieurs fois par an. Pour eux, c'est une évidence que l'Allemagne est en guerre en Afghanistan. C'est difficile de le voir si on reste à Berlin. Il faut y aller pour raconter à partir de récits et de témoignages. »¹⁹⁴

Conclusion

L'idée avancée en 1991 de la constitution d'une capitale bicéphale, reposant sur deux pôles vivant en bonne intelligence dans le cadre d'une juste répartition du travail, s'est avérée impossible à mettre en place, ou du moins à faire perdurer. Pour l'administration, dont la localisation et l'organisation dépendent des décisions de l'Etat et du vote du Parlement, on constate évidemment le maintien de structures qui s'affranchissent de la distance. Néanmoins, le pouvoir, qui ne peut se planifier, qui est une donnée subjective, qui ne se compte pas en nombre d'emplois, n'est plus à Bonn. Comme le dit l'adage désormais souvent répété, « la musique se joue à Berlin », et ce, en particulier parce que la pratique de la politique demande des interactions permanentes, qui ne peuvent s'accomplir quand il y a de la distance. Les structures mises en place ne tiennent aujourd'hui que par l'existence de la loi Berlin/Bonn toujours en vigueur mais cette dernière n'empêche pas un glissement permanent, ce fameux « effet toboggan », des emplois et des responsabilités vers Berlin, qui a été mis en évidence dans l'administration mais plus encore dans la diplomatie et les médias. Ce constat sévère, qui ne doit pas faire oublier qu'un peu moins de la moitié des fonctionnaires des ministères vit et travaille toujours à Bonn, l'est encore plus pour tous les secteurs pour qui la proximité de l'Etat et du pouvoir est nécessaire mais dont les logiques de localisation ne peuvent être imposées par en haut. Dans le domaine de la diplomatie, le prisme d'une capitale bicéphale résultait d'une illusion d'optique, liée au manque de moyens pour beaucoup d'Etats de déplacer leur ambassade. Leur participation à une spécialisation de Bonn sur le secteur du développement et des partenariats nord-sud a été un échec. Enfin, dans le

¹⁹³ Entretien réalisé à Berlin, le 6 juillet 2010

¹⁹⁴ Entretien réalisé à Berlin, le 23 juin 2010

domaine de la presse, l'idée d'une capitale double a été une illusion, puisque là encore, la proximité du pouvoir prévalait sur toute considération.

Le déménagement de la capitale allemande débouche cependant sur d'autres problématiques, en particulier celles liées aux conséquences économiques et sociales du déplacement du pouvoir pour le chef-lieu déchu comme pour le nouvel élu. La ville de Berlin dans les années 1990 se trouve dans cette situation ambivalente « entre le boom et la crise » (« *zwischen Boom und Krise* », BORST et KRÄTKE, 2000). Beaucoup attendent de l'agglomération qu'elle devienne ce fameux pont économique entre Europe de l'Ouest et Europe de l'Est et constatent dans le même temps la montée du chômage, la paupérisation de la population, l'endettement de la ville. La municipalité riposte en mettant en avant l'offre culturelle, qui coûte fort cher, et qui, malgré la très bonne image qu'elle procure, ne pallie pas aux grandes difficultés. Dans ce contexte, qu'apporte l'arrivée de la capitale ? En premier lieu, le statut de capitale, notamment au travers de la presse et de la médiatisation de l'action politique, permet une visibilité beaucoup plus grande à la ville de Berlin. Celle-ci, dans un contexte d'accélération très rapide des flux d'information, permet de développer un pôle centré sur les médias. Berlin n'est pas le pendant de Bonn, où l'on envoyait quelques correspondants mais au contraire un centre capable d'un certain tropisme pour des rédactions entières. Le travail de ces dernières rejailit mécaniquement sur d'autres domaines proches comme l'édition¹⁹⁵.

A Bonn, à l'inverse, le début des années 1990 respiraient le pessimisme malgré le fait que dans les premières années, le « lobby bonnois » comme beaucoup l'appellent, aient négocié des conditions très avantageuses dans le maintien d'institutions, avec l'attrait de prestigieuses institutions internationales et aussi des mesures de compensation très élevées pour une si petite ville (plus de 1000 euros par habitant si on intègre la population des deux *Kreise* limitrophes). Certes, les années 2000 semblent montrer les limites d'une capitale siégeant sur deux villes. Par contre, le dynamisme économique et la relative attractivité du bassin bonnois montre qu'il peut exister un effet post-capitale, c'est-à-dire une sorte d'inertie de la puissance passée qui donne la capacité de se reconvertir dans de très bonnes conditions. A la différence d'une ville industrielle qui perd son usine, l'exemple de Bonn montre que ce n'est pas le fait d'avoir une mono-activité qui rend vulnérable quand celle-ci part, mais la nature de cette fonction principale.

Enfin, cette remise en cause d'une fonction de capitale partagée déborde sur d'autres enseignements. La fonction politique ne répond pas aux mêmes logiques de localisation que l'industrie par exemple mais en revanche, son fonctionnement quotidien ne résiste pas aux sirènes des économies d'échelle et de la concentration, avec des difficultés à pallier le handicap de la distance. Par contre, l'Etat semble imperméable, pour des raisons politiciennes et des considérations sociales à la recherche à tout prix de l'efficacité et de la rentabilité.

¹⁹⁵ L'éditeur Suhrkamp a quitté en 2010 son siège historique de Francfort où a pourtant lieu l'un des plus grands salons professionnels d'Europe dans l'industrie du livre pour Berlin.

Conclusion de la deuxième partie

Les ruptures successives, brusques et violentes qu'a connu le territoire allemand, ont conduit à une constante reconfiguration du territoire, de ses frontières et de sa capitale. Non seulement, chacune des époques ponctuées par ces discontinuités a accompagné des changements profonds de l'espace, mais surtout les différentes échelles de ces mutations se sont répondues les unes les autres. En Allemagne, l'expansion territoriale semble aller de pair avec le renforcement du pouvoir central et donc du siège de celui-ci. A l'inverse, un espace national qui se rétracte et des régions qui s'autonomisent conduisent à une réduction du pouvoir de la capitale et de la charge symbolique qu'elle délègue de la même manière. Ce dialogue permanent entre les différentes échelles est rediscuté en profondeur à l'occasion de la réunification. Le débat du 20 juin 1991 a lui aussi montré à quel moment les enjeux internes et externes à la capitale se répondaient et trouvaient des échos dans la pratique politique comme dans l'opinion publique. Il a eu le mérite d'interroger toutes les échelles mêlant des allusions aux intérêts locaux et à la symbolique du lieu, au devenir du fédéralisme, à l'identité nationale ou encore à la position de l'Allemagne dans l'Europe d'alors et son avenir proche.

Le 20 juin 1991, ce ne sont pas les arguments les plus rationnels, ceux qui évoquent l'économie régionale ou des problèmes d'aménagement urbain et d'accessibilité, qui prévalent au *Bundestag* à l'occasion du vote sur la localisation du gouvernement. Au contraire, ce sont plutôt les questions relatives à la mémoire et à l'histoire du pays, et aussi des dimensions beaucoup plus culturelles et affectives. Ces dernières étaient peut-être moins lisibles dans le texte car moins facilement exprimables mais tout autant importantes. La motion votée est un texte de consensus qui ouvre la voie à cette curieuse géographie du pouvoir inspirée par l'*Arbeitsteilung* entre Bonn

et Berlin. Dans l'absolu, l'Allemagne de la réunification renoue avec des traditions anciennes de son rapport capitale/territoire. On retrouve l'importance du fédéralisme doublé d'une décentralisation massive des organes de l'Etat, et donc une capitale, qui a peut-être des pouvoirs étendus mais n'abrite pas, loin s'en faut, toute l'administration pour les mettre en œuvre. Cependant, l'éclatement des institutions fédérales dans le pays, dont le fondement s'ancre dans la volonté d'équilibres entre les régions et d'éviter une centralisation considérée comme très négative, est aujourd'hui contestée de deux manières. La première est propre à l'appareil même de l'Etat, qui développe des stratégies pour rendre son travail plus efficace et moins coûteux (le fameux « effet toboggan ». Deuxièmement, parce que les fonctions de la capitale hors Etat se concentrent aujourd'hui à Berlin. Le maintien de certains secteurs très spécialisés à Bonn comme par exemple dans l'aide au développement et la diplomatie des pays du Sud n'a pas fonctionné après plusieurs années. *Die Musik spielt in Berlin*¹⁹⁶ comme on dit en Allemagne.

La notion que la « vraie » capitale serait aujourd'hui Berlin, que c'est dans cette ville « que les choses se passent » (REYNAUD, 1995, p.584), que c'est le centre, le lieu où il faut être doit interpellier le géographe. En effet, la proximité physique, ou mieux, la concentration, apparaît comme un ferment nécessaire au fonctionnement quotidien de la capitale. Cependant, constater une propension des fonctions de capitale à préférer de plus en plus Berlin ne donne pas d'information sur la structure interne de la ville et s'il y a, ou non, un système spatial, fondé sur des proximités.

La réunification n'apparaît que comme une étape de plus dans l'histoire territoriale de l'Allemagne et une fois encore entraîne avec elle sa question de la capitale. Cette fois-ci, le choix de Berlin impose un choix original, qui rappelle un peu le cas russe avec Moscou redevenant siège du pouvoir en 1922. Le parlement et le gouvernement vont se retrouver dans une ville qui a longtemps été une capitale effective. Le système spatial formé par tous les éléments d'une capitale tend-t-il à reproduire des configurations passées ou au contraire conduisent à produire un espace totalement nouveau ?

¹⁹⁶ « La musique se joue à Berlin. »

Partie 3

L'organisation interne de la capitale allemande : espace, héritages et réseaux

Avant de bien comprendre ce dialogue entre échelles et tenter d'observer en quoi l'Allemagne unifiée d'après 1990 crée une rupture avec les époques précédentes, dans le domaine de ce rapport entre territoire et capitale, il faut se pencher longuement sur chacun de ces niveaux. Dans un premier temps, il est pertinent de comprendre dans quelles configurations spatiales et politiques précises, la capitale a pu être aménagée. L'objectif de la démonstration est donc d'examiner la manière dont une ville se restructure de manière à devenir une capitale. Dans un premier temps, il s'agit de mettre en lumière, avec des méthodes d'analyse spatiale, les logiques de localisation des organes de l'Etat. Sont-ils dispersés dans la ville ? Ou au contraire réunis autour de lieux clés, formant ainsi des quartiers aux contours définis ?

Les capitales ne sont, en termes urbains, pas de seuls sièges de gouvernement. Nous avons vu dans le chapitre 1, que la présence du pouvoir impliquait mécaniquement le développement d'autres activités spécifiques. Ce ne sont pas seulement les hauts-fonctionnaires et les hommes politiques fédéraux qui ont dû déménager de Bonn à Berlin. Ont suivi également les diplomates avec toutes les ambassades, des lobbyistes et un grand nombre de journalistes politiques. Ceux-ci ont aussi dû opérer des choix de localisation à l'intérieur de Berlin, comme ils avaient dû le faire (même s'ils étaient beaucoup moins nombreux) à Bonn cinquante ans auparavant. Eux aussi doivent choisir des lieux dans une structure urbaine déjà constituée. Y a-t-il une conjonction entre les logiques de localisation propres à ces fonctions et celles directement liées au pouvoir politique ? Y a-t-il superposition des concentrations, des phénomènes de centralité ? Y a-t-il donc des proximités, sur le plan géographique, entre ces fonctions, à l'intérieur de la ville ?

Dans leur article intitulé « Theorizing sociospatial relations », Bob Jessop, Neil Brenner et Martin Jones essaie de donner un nouveau cadre à la réflexion géographique (JESSOP *et alii*, 2008). Ils entament leur propos en regrettant que la plupart des travaux en géographie n'utilise comme cadre intellectuel qu'un des grandes structures de la géographie à savoir le territoire, le lieu, l'échelle et le réseau. Les auteurs invitent à mêler ces éléments afin de confronter des approches, voire des écoles qui en général s'excluent l'une l'autre. Comme dans la grammaire proposée par Roger Brunet pour constituer les chorèmes (BRUNET, 2001a), notre recherche sur les structures urbaines cherchera à croiser des logiques de localisation, de lieu avec des réflexions sur la notion de territoire et de réseau. La quête d'un quartier gouvernemental ne peut en effet pas être facilitée par des découpages *a priori*. C'est pourquoi nos corpus d'adresses (les lieux) vont plutôt contribuer à fixer des concentrations, des densités dans l'espace alors que le travail d'entretien

visé à mettre en évidence les logiques de territoire (appropriation de l'espace, utilisation quotidienne des rues et des institutions) et de réseau (milieux fréquentés, lieux de rencontre).

Il est aussi très intéressant de remettre en perspective ces restructurations urbaines par rapport à des héritages éventuels d'époque où Berlin était capitale. Nous faisons évidemment référence à deux époques distinctes : celle de la ville divisée par le Mur, capitale de la RDA et celle unie, antérieure à la Seconde Guerre Mondiale. La combinaison des choix de localisation des fonctions de capitale sont-elles la résultante d'un vieil héritage de configurations de Berlin comme capitale ou une transposition des structures bonnoises ?

Un autre aspect doit en dernier lieu être mis en avant. Les logiques de proximité mises à l'évidence ainsi que leurs comparaisons avec les situations bonnoises ou héritées d'époques anciennes ne recoupent pas forcément complètement les réalités quotidiennes. On peut travailler longtemps dans un immeuble sans avoir à adresser la parole aux employés de l'immeuble voisin. La proximité mise en évidence par des calculs de distance ne détermine pas forcément des relations effectives que peuvent entretenir, dans le cadre de leur vie professionnelle, tel ou tel acteur de la capitale. La notion de quartier gouvernemental doit donc aussi être interrogée et en particulier sous l'angle de la quête d'une « vie de quartier » éventuelle. Cela passe par l'addition aux choix de localisation des institutions, des rédactions, des ambassades celle des lieux éventuels de rencontre entre ces mondes.

Cette nouvelle partie de ce travail va se décomposer en trois parties, qui décomposeront le triptyque espace, héritage et réseau de manière à dessiner les quartiers gouvernementaux de Bonn et de Berlin. En premier, nous interrogerons les choix de localisations des différentes composantes qui forment la capitale, dans Berlin puis essaierons une perspective comparative de la structure du ou des quartiers gouvernementaux avec les structures politiques créées à Bonn (chapitre 6). Dans un deuxième temps, il s'agira de comprendre les apports éventuels d'anciennes structures, non pas déplacées depuis les bords du Rhin mais de régimes politiques antérieures ayant eu pour siège Berlin, en particulier le cas de la RDA, du III^e Reich et de l'Empire (chapitre 7). Un dernier chapitre posera la question du lien mécanique entre proximité et interaction, entre faible distance et maximisation des interactions sociales entre les acteurs (chapitre 8).

« Ma conviction est que la politique doit fixer des repères, délimiter le terrain à l'intérieur duquel on sera appelé à se mouvoir, marquer le chemin à parcourir, placer des rampes auxquelles s'agripper. »

Angela Merkel, interview à *Politique Internationale*

« Bonn restera toujours Bonn, même à Berlin. »

Alfred Grosser, discours au *Bundestag*

Chapitre 6 - Le transfert des fonctions de capitale : d'un quartier gouvernemental à l'autre

Le déplacement des institutions s'est traduit, autour de 1999, par le déménagement de la grande majorité des fonctions de la capitale, qu'elles soient directement ou indirectement liées au pouvoir politique. En une douzaine de semaines, entre avril et août, députés, hauts fonctionnaires, assistants parlementaires, diplomates, journalistes et lobbyistes ont déménagé de Rhénanie vers le Brandebourg. Leur installation et leur répartition dans Berlin ne se sont pas faites au hasard. Du moins, nous en faisons l'hypothèse sans grand risque tant l'existence d'un « quartier gouvernemental » s'est imposée dans la lecture du paysage urbain berlinois, dans les documents d'aménagement, dans les médias et même dans les guides touristiques.

A Bonn, les anciens lieux du politique façonnent encore aujourd'hui un paysage urbain traversé par du souvenir depuis 1999. Des parcours de promenade qui ont pris le nom de « chemin de la démocratie » (*Der Weg der Demokratie*), mènent les visiteurs dans les rues proches de l'ancienne Chancellerie comme dans les ruines de Pompéi, pour tenter d'y humer l'atmosphère d'« avant ». A Berlin, de même, le « quartier gouvernemental » est le lieu à voir pour les visiteurs venus pour quelques jours. Là, pas de parcours balisés mais la centralité de lieux incontournables tels la Chancellerie fédérale, la Porte de Brandebourg et le Reichstag, proches et séparés par la

discrète bande de pavés symbolisant l'ancien Mur. Le Parlement est une vraie attraction, à côté duquel se garent chaque jour des dizaines de bus. Le toit du Reichstag, avec sa nouvelle coupole, est un monument très important, symbolisant l'Allemagne unifiée pour la population du pays et vis-à-vis de l'extérieur¹⁹⁷. Être sur le toit du Reichstag, c'est « y être », être au centre, « là où les choses se passent » (REYNAUD, 1995, p.584). L'effervescence berlinoise et la tranquillité de Bonn se répondent comme deux contextes politiques différents, incomparables dans leur symbolique. A Bonn, il s'agissait de construire les bureaux d'une démocratie discrète avec une architecture peu signifiante. A Berlin, la volonté d'ouverture semble plus évidente et les bâtiments plus imposants.

Il est donc d'emblée pertinent d'évoquer l'existence d'un quartier gouvernemental dans les deux villes, dont le Reichstag rénové et la *Bundeshaus* de Bonn semblent être les clés de voûte. La politique peut-elle faire quartier ? Nous partons de l'hypothèse que la réponse est d'emblée affirmative. Les fonctions induites par la présence du statut de capitale peuvent former un quartier puisqu'elles impliquent l'implantation d'un grand nombre d'employés et d'établissements différents et qui doivent interagir sur un espace limité. Cette centralité du politique a d'ailleurs déjà été étudiée, notamment par Bernard Reitel (REITEL, 2009). L'homogénéité interne n'est pas de nature sociale, comme souvent dans les quartiers d'habitation mais fonctionnelle, fondée sur la pratique de la politique. L'exercice du pouvoir dans une capitale nécessite en effet des proximités entre politiques, administratifs, milieux économiques ou médiatiques. Cependant, le concept est peu clair. A la formation d'un espace *a priori*, formé donc par les différentes composantes des quartiers gouvernementaux, se joindraient un espace « produit » (LEFEBVRE, 1971 ; BRUNET, 2001a) par tous ceux qui le parcourent et le pratiquent. Dans un article paru en 1969, Waldo Tobler dicte un axiome qui a été beaucoup discuté par la suite : « everything is related to everything else, but near things are more related than distant things »¹⁹⁸ (TOBLER, 1969 ; GRASLAND, 2009). Notre démarche pose la question suivante, fort banale en géographie mais néanmoins cruciale : est-ce que ces proximités d'ordre professionnelles, voire sociales ou sociologiques, impliquent une proximité physique ou géographique ? La proximité entre les institutions est-elle le moteur du fonctionnement d'une capitale ?

Ainsi, ce n'est pas seulement une définition spatiale, et donc des limites, qu'il faut cerner mais également une structure interne, que le déplacement du pouvoir a donné l'occasion de remettre en question. Le lien entre capitale et territoire, décrit dans les chapitres précédents, et qui est modifié, repensé, à l'occasion du déplacement du pouvoir existe également entre quartier gouvernemental et l'espace urbain dans lequel il s'inscrit. Le déménagement prend-t-il la forme d'une mise à l'abri du temple d'Abou Simbel où chaque pierre numérotée retrouve exactement ses voisines sur le nouveau site ou les cartes des proximités sont-elles au contraire totalement rebattues ?

¹⁹⁷ Selon le site Internet du *Bundestag*, le lieu a accueilli entre 1999 et 2009, trois fois plus de visiteurs que la *Bundeshaus* de Bonn entre 1949 et 1999 (www.bundestag.de, consulté en mai 2011).

¹⁹⁸ « Tout est en relation avec tout, mais ce qui est proche est plus en relation que ce qui est éloigné. »

1. Définir les quartiers gouvernementaux de Bonn et de Berlin

Il est difficile de donner des éléments de définition du quartier gouvernemental parce que le substrat urbain sur lequel il se trouve, impose des conditions géographiques forcément particulières (la présence et l'importance d'un fleuve, une côte, le relief) et une histoire urbaine propre. Notamment, la période et les conditions d'arrivée du pouvoir dans la ville ont une grande incidence sur la morphologie et la position des espaces de la politique. Tenir compte de ces éléments et analyser l'adaptation d'un quartier gouvernemental aux tissus urbains de Bonn et de Berlin est indispensable.

1.1. Espaces du pouvoir à Bonn et à Berlin

1.1.1. Le quartier gouvernemental de Bonn

Dans la typologie des déplacements de capitale présentée dans le chapitre 2, Bonn apparaît comme un cas un peu inclassable. Les décisions en faveur de cette ville tiennent beaucoup aux circonstances politiques et militaires et très secondairement sur des considérations économiques ou géographiques. Au fond, Bonn est devenu capitale par hasard, et sans que soit véritablement mesurée la capacité de la ville à accueillir la fonction. Envoyer les institutions fédérales dans une toute petite ville alors que le pays est relativement grand, puissant et peuplé revenait presque à créer une capitale *ex nihilo*. Or, dans les capitales créées pour être capitales, les fonctions liées ont tendance à être regroupées. Même dans les logiques résidentielles, ces espaces sont considérés comme des « réserves » de fonctionnaires et de diplomates. Des exemples hors Allemagne sont assez instructifs à cet égard comme lorsqu'Erik Orsenna décrit Brasília. A l'occasion d'une rencontre avec des responsables du Ministère de l'Agriculture brésilien, il constate que tous ses interlocuteurs vivent dans les mêmes rues (ORSENNA, 2007).

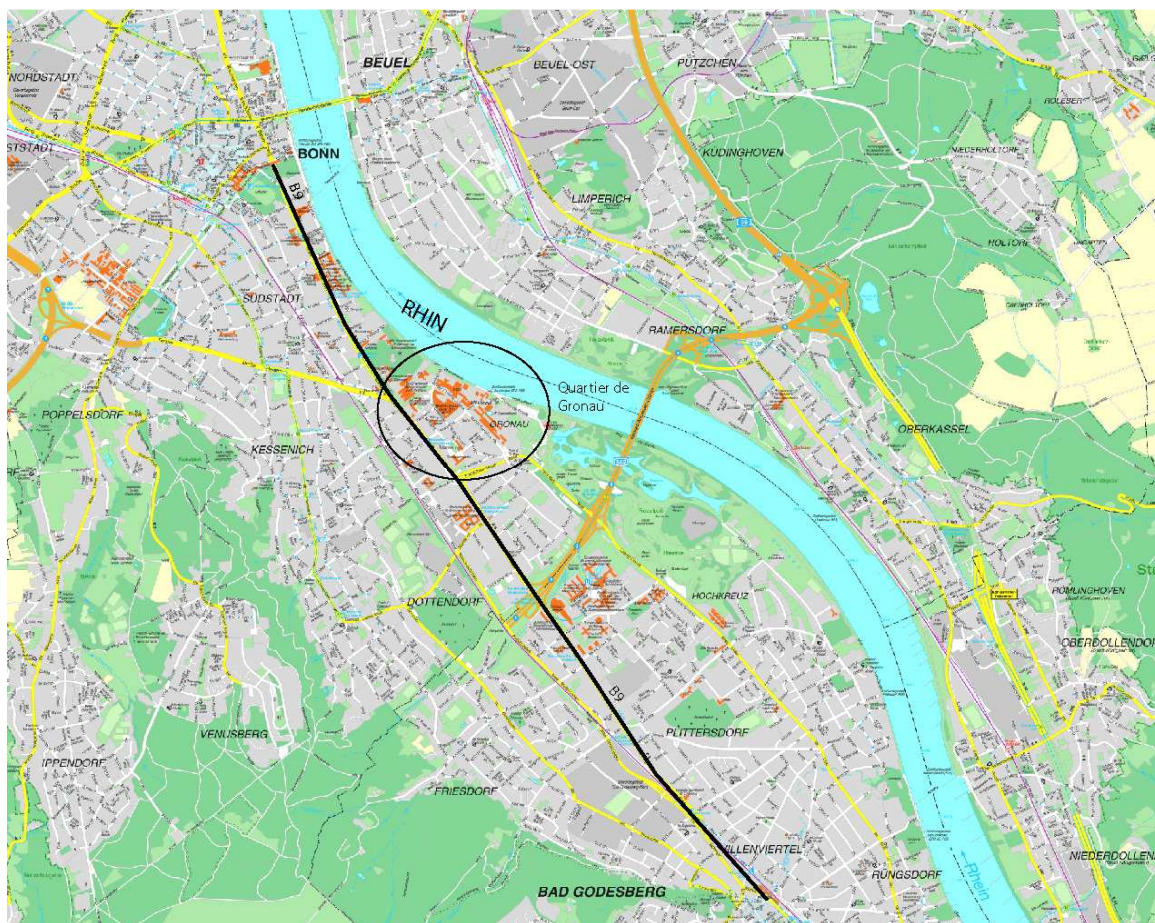
En 1949, Bonn n'a que 100 000 habitants. Sa capacité d'accueil d'institutions, matérialisé au départ par des villas, des maisons bourgeoises ou encore des hôtels offre une géographie particulière à l'écart du centre-ville, complètement détruit par les bombardements américains. La rive droite du Rhin peu urbanisée alors n'est pas utilisée. Le fleuve représentait encore une vraie barrière dans la mesure où le seul pont construit avant-guerre fut détruit lors de la retraite de la Wehrmacht. Les premiers bâtiments investis ont été ceux qui se trouvaient le long du Rhin sur la rive gauche, dans la partie sud de la ville (quartiers de Südstadt et de Gronau) et la petite station thermale de Bad Godesberg, dont la gare se trouvait à 6 km au sud de celle de Bonn (carte 17). La construction de nouveaux bâtiments aurait pu s'accomplir de plusieurs façons mais elle passait fatalement par une extension urbaine, le centre ville étant trop petit pour accueillir un tel appareil d'Etat.

Le terme de « quartier gouvernemental » apparaît dans les documents d'aménagement au cours des années 1970 (STADT BONN, 1985), lors de la reconstruction de la Chancellerie et l'édification du complexe du Tulpenfeld. Il s'étendait juste au sud des villas Hammerschmidt

(siège de la Présidence) et Schaumburg (siège de la Chancellerie jusqu'en 1976), entre le Rhin et la B9. Au sud, il s'arrêterait au niveau de l'actuelle Franz-Josef Strauß-Straße. Sous les mandatures Kohl, entre les années 1980 et 1990, le quartier de Gronau s'est vu renforcé dans son rôle de représentation de l'Etat, mais pas par une concentration encore plus forte de ministères et autres institutions de niveau fédéral, mais plutôt par un développement d'équipements dans la sphère culturelle. Parallèlement, le même espace, un peu étendu au-delà de la B9 vers l'ouest, accueille des immeubles de bureaux (le Bonn Center notamment).

Cependant, les efforts consentis autour du quartier gouvernemental n'ont pas été à l'encontre d'un renforcement d'autres quartiers dans Bonn, comme celui reculé de la Hardthöhe pour le Ministère Fédéral de la Défense ou celui autour des ministères fédéraux de l'Intérieur et des Finances au niveau du Römerlager, au nord du centre-ville. Autrement dit, la géographie du pouvoir dans Bonn passe par une extension de la surface bâtie et apparaît d'emblée comme plus complexe qu'un schéma concentrique autour du centre-ville.

Carte 17 – Bonn du centre-ville à Bad Godesberg



Echelle : 1:54000 ; Fond de carte : Mairie de Bonn, 2010 ; Réalisation : A. Laporte, 2011

1.1.2. Le quartier gouvernemental de Berlin

Berlin s'est trouvée dans les années 1990 devant une situation inédite. La ville était grande mais la densité y était relativement faible (autour de 3000 habitants par km²). De nombreux bâtiments étaient vacants, notamment ceux ayant abrité l'administration de la RDA. De plus, le

Mur de Berlin venait de tomber en laissant derrière lui une large bande de terrain, celle du *no man's land* ou *Todesstreife* (la « bande de mort »).

Les autorités allemandes et berlinoises se sont retrouvées avec une opportunité très intéressante. Elles pouvaient construire sur un lieu libre, situé au centre géométrique et géographique de la ville. C'était également un lieu de mémoire ancien (la fameuse permanence de la puissance allemande que certains avaient évoquée le 20 juin 1991), évoquant les espaces de gouvernement de l'Empire et du III^e Reich autant que la séparation de la ville et du pays. A immédiate proximité de ces terrains vacants, on trouvait le Reichstag côté ouest et la Wilhelmstraße côté est, lieu historiquement occupé par le pouvoir (carte 18). Dès 1991, l'Etat allemand prend des dispositions pour mettre le siège de son pouvoir près du Reichstag. Notamment, il demande à ce que tous les terrains situés à proximité soient préemptés par l'Etat pour les bureaux du *Bundestag* et des ministères fédéraux. Les projets inspirés dès cette année-là sont à la mesure de l'enthousiasme initial de la réunification. L'Etat prospecte les pâtés de maisons situés entre Unter den Linden et la Spree, et à l'ouest de la Neustädtische Kirchstraße et récupère les terrains jusque-là utilisés par les anciennes institutions de la RDA, notamment sur la Wilhelmstraße (n°3 et n°5), sur les quais de la Spree. Des propositions sont faites pour le rachat de l'Ambassade de la Pologne sise sur Unter den Linden. L'Etat polonais refuse et donne en échange de son maintien un terrain pour une future ambassade d'Allemagne à Varsovie¹⁹⁹. La même chose a sans doute été proposée à la Suisse étant donnée la position de l'ambassade, ridiculement isolée sur les espaces libres près de la Chancellerie. L'Etat s'intéresse également à tous les terrains quasiment vides de la *Spreebogen*, dans le méandre de la Spree, à l'ouest du Reichstag et au nord du parc du Tiergarten. Enfin, vers le sud, des bâtiments utilisés sous la RDA mais de construction plus ancienne sont également réutilisés, comme le complexe formé par le Ministère Fédéral de l'Economie et les bâtiments du Sénat de Berlin et du *Bundesrat*. De même, quelques administrations maintenues à Berlin-Ouest utilisaient donc également quelques lieux, et notamment un immeuble situé Bundesallee 216. Si aucune ambassade ne se trouvait à Berlin-Ouest (elles se trouvaient toutes à Bonn), de nombreux Etats avaient des structures diplomatiques dans les arrondissements occidentaux sous la forme de consulats ou de missions militaires dispersés selon un semis très lâche couvrant les immenses quartiers de Wilmersdorf, Grünewald et Dahlem.

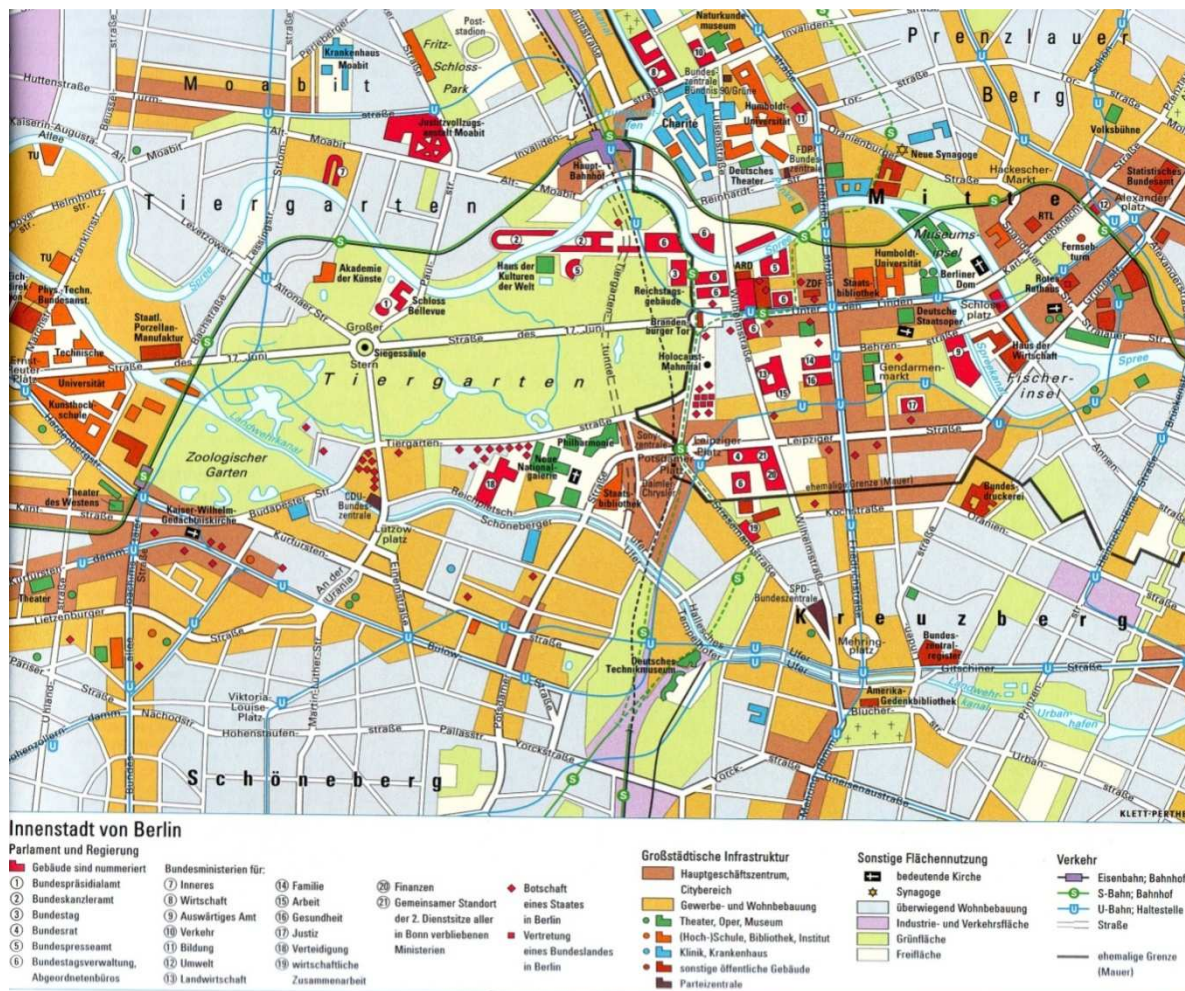
Aucune représentation du quartier gouvernemental ne recoupe de près ou de loin une quelconque entité administrative. Mieux, le Mur, frontière internationale des plus hermétiques, s'est mué en limite entre arrondissements, puis au niveau de Mitte, en limite d'*Ortsteil* après la réforme territoriale de 2001 à Berlin²⁰⁰. Même si les espaces centraux recelaient beaucoup plus

¹⁹⁹ L'ambassade sur Unter den Linden, à Berlin, est désaffectée depuis 1990 mais appartient toujours à la Pologne. Elle a été transférée sur le site de l'ancienne mission militaire à Berlin-Ouest qui se trouvait Lindenstrasse, à Grünewald. Entretien réalisé à Berlin le 30 juin 2010, avec Rosalia Romaniec, journaliste polonaise à la Deutsche Welle.

²⁰⁰ En 2001, il est décidé la fusion de la majorité des 20 arrondissements berlinois, de manière à n'en former que 13. Dans les quartiers centraux, par une volonté politique tout à fait consciente, cette réforme a conduit à mettre sous une tutelle commune des arrondissements occidentaux et orientaux. C'est le cas notamment dans l'actuel

d'espaces disponibles, il est impossible comme dans le cas de Bonn d'imposer d'emblée l'idée d'une *tabula rasa*. Berlin abritait déjà un certain nombre de structures héritées de la RDA et même de l'avant-guerre qui imposaient des contraintes techniques et mémorielles.

Carte 18 – Centre de Berlin



Echelle : 1:43000 ; Source : Haack Weltatlas, Klett, 2007, p.47

1.2. Les délimitations impossibles du quartier gouvernemental

Le terme allemand traduisant le « quartier gouvernemental » (*Regierungsviertel*) est très utilisé pour Bonn²⁰¹ et Berlin mais ne peut être généralisé. L'expression est parfois naturellement utilisée comme pour Oslo, lorsque les médias ont relaté les attentats de juillet 2011. A l'inverse, elle semble impropre dans de nombreuses autres capitales. A Paris ou à Londres, un chauffeur de taxi sera bien désespéré si on lui demande de conduire au « quartier gouvernemental ». Même sans quartier facilement identifiable, la proximité entre Assemblée Nationale et différents ministères (en particulier le quai d'Orsay), est une évidence pour Paris et à Londres, le « 10

arrondissement de Mitte qui est désormais composé, outre l'ancien territoire (de l'Est) de Mitte, des quartiers occidentaux du Tiergarten et de Wedding.

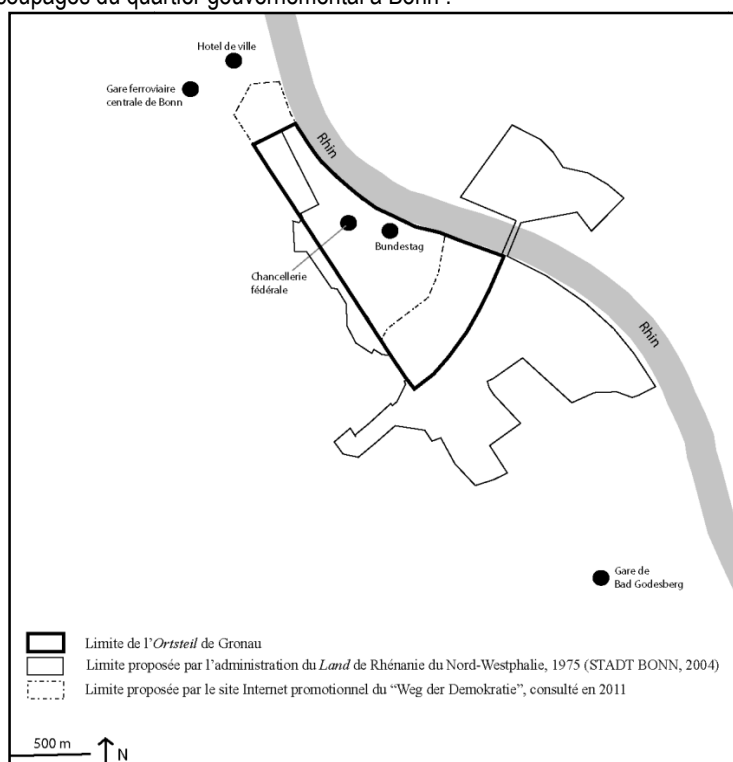
²⁰¹ A Bonn, l'expression allemande de *Regierungsviertel* a été remplacée après 1999 et la mise en place de la loi Bonn/Berlin par l'expression *Bundesviertel* (« quartier fédéral »).

Downing Street », résidence et bureau du Premier ministre, se situe à 10 minutes à pied du Palais de Westminster. L'idée de quartier gouvernemental repose sur la concentration des fonctions de capitale et de signes visibles dans le paysage urbain par la monumentalité des palais, la présence de drapeaux et d'emblèmes rappelant le pouvoir de l'Etat.

Les limites de ce quartier gouvernemental posent problème. Evidemment, comme dans la plupart des capitales, il n'y a ni à Bonn, ni à Berlin, de quartiers gouvernementaux entourés par une maille politique ou administrative comme une sorte de District de Columbia appliqué aux quartiers du pouvoir et non à la capitale entière. Il n'y a pas d'élus spécifiques pour un quartier dit « politique » ou « gouvernemental »²⁰². L'expression de « quartier gouvernemental » en Allemagne, même si elle est souvent utilisée, n'a au départ de sens que dans des documents d'aménagement. Par extension, l'expression a été reprise dans les deux villes sur les plans des itinéraires des bus ou encore dans les guides touristiques mais selon les sources, les limites, quand elles ne se confondent pas avec le bord des cartes imprimées, ne se superposent que rarement (cartes 19 et 20).

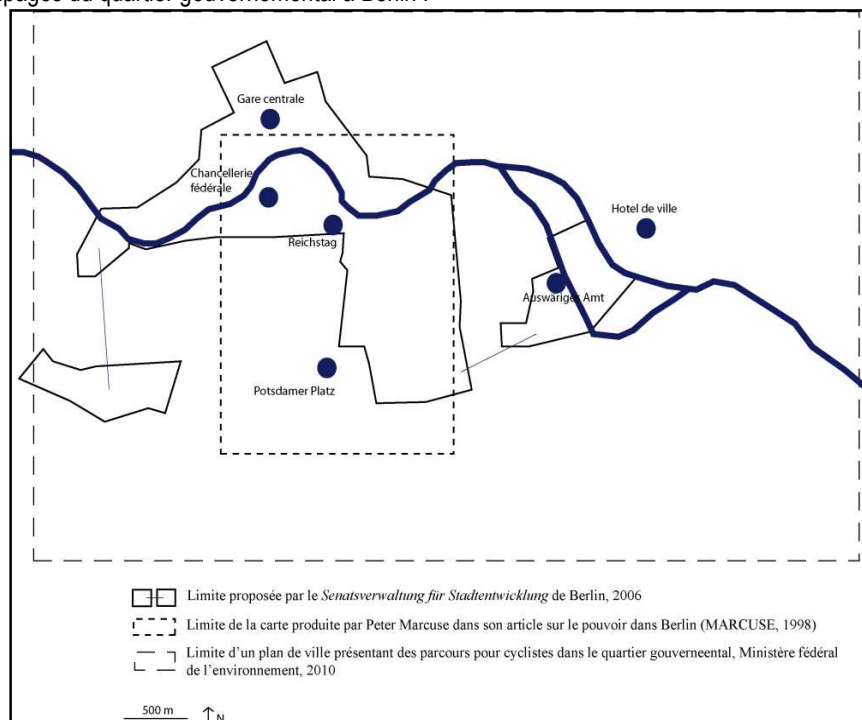
Cartes 19 et 20 – Exemples du découpage du « quartier gouvernemental » à Berlin et à Bonn

Carte 19 - Découpages du quartier gouvernemental à Bonn :



²⁰² Certains députés intègrent cependant cette notion problématique quand les espaces concernés sont sur leur circonscription. C'est le cas par exemple avec la députée SPD Eva Högl de Berlin, qui insistait sur ce point, lors d'un entretien réalisé au Bundestag le 1^{er} juin 2010.

Carte 20 - Découpages du quartier gouvernemental à Berlin :



Réalisation : A. Laporte, 2011

Les documents d'aménagement, qui utilisent le cadastre pour grille, proposent des découpages beaucoup plus précis que des cartes produites pour englober l'essentiel de l'espace concerné sous la forme d'un rectangle. Cependant, même s'ils paraissent plus simplistes à première vue, ils ne sont pas dénués de sens. L'article de Peter Marcuse sur Berlin, paru en 1999, se voulait très critique vis-à-vis de ce que pouvait abriter le quartier gouvernemental berlinois. Il dénonçait la proximité du centre du pouvoir avec le centre d'affaires de la Potsdamer Platz et avec le Mémorial aux victimes juives de l'Holocauste inauguré en 2005, éléments qu'il intègre évidemment dans son découpage. A Bonn, le dessin proposé par le récent *Weg der Demokratie*, à vocation touristique, privilégie les lieux emblématiques de la capitale (l'ancien Parlement, l'ancienne Chancellerie, les anciens palais de la République) et ceux qui sont proches du centre-ville, au détriment des quartiers avec beaucoup de ministères, plus au sud, mais moins accessibles et plus monotones sur le plan architectural. Il faut noter une différence notable entre les deux villes. A Berlin, l'aire commune à tous les découpages proposés ici ne couvre que deux pâtés de maisons alors qu'à Bonn, elle s'étend sur une bonne moitié du quartier de Gronau comprenant la *Bundeshaus*²⁰³ et la Chancellerie. La différence se fait dans cette dernière ville entre les secteurs couverts à partir de ce centre par les divers découpages et par leur taille.

Aucun découpage, ni à Bonn, ni à Berlin ne fait en tous les cas autorité. La description de l'espace du pouvoir doit donc s'opérer d'une autre manière. Il semble plus intéressant de considérer les quartiers gouvernementaux comme des lieux de concentration ou de densité de plusieurs fonctions en lien avec la fonction de capitale, qu'un territoire identifié, préétabli et

²⁰³ Le même corps de bâtiment abrite le *Bundestag* et le *Bundesrat*.

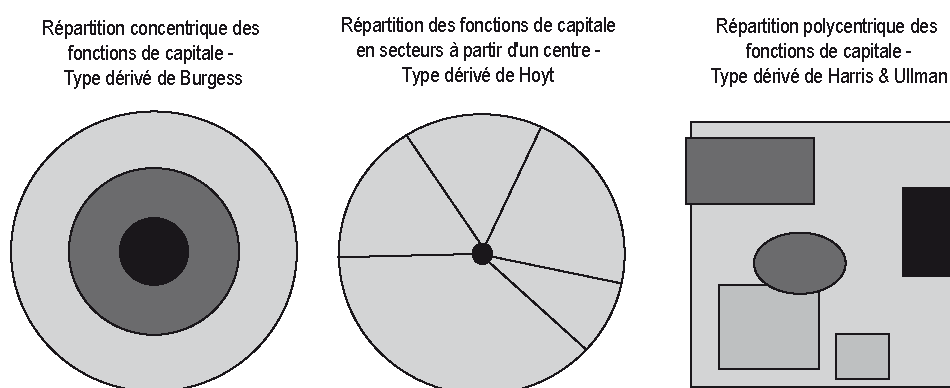
borné. Nous ne proposerons pas un découpage supplémentaire mais des éléments d'appréciation des densités d'adresses renvoyant à des fonctions de capitale et donc à des gradients de centralité à l'intérieur de la ville. En l'absence de quartier dessiné *a priori*, les mesures de centralité et de concentration du pouvoir ou des fonctions du pouvoir, ne seront que relatives et les seuils statistiques transformés sur les cartes en limites, de simples conventions. En termes de méthodes, nous nous sommes donc orientés vers des mesures de concentration des différentes adresses, géolocalisées et présentées sous la forme d'un semis de points.

1.3. La recherche d'un quartier ou d'une superposition des fonctions

Nombreux sont les travaux qui tentent de modéliser la structure interne des villes ou la répartition des fonctions dans un espace. Certains schémas sont très utiles pour confronter l'organisation d'un quartier gouvernemental dans une ville capitale. Dans le chapitre 1, nous avons décomposé la fonction de capitale à l'aide d'un schéma mettant en avant plusieurs niveaux de manière hiérarchique.

Ce schéma théorique peut-il aussi représenter un schéma spatial ? La capitale ne serait pas seulement le lieu de concentration privilégié des fonctions centrales de l'Etat et de l'administration du territoire, mais présenterait dans son organisation interne les traces de la hiérarchie des secteurs liés à la fonction politique. L'administration et le gouvernement centraux n'auraient pas seulement besoin d'être concentrés dans une même ville, mais auraient également tendance à se concentrer à l'intérieur de celle-ci. La question est donc double. Il s'agit d'interroger la concentration des différentes fonctions et leur coprésence, qu'elle prenne la forme d'une superposition sur des mêmes quartiers ou de voisinage entre secteurs spécialisés de la ville.

Figure 24 – Modèles de géographie des fonctions de capitale dans la ville

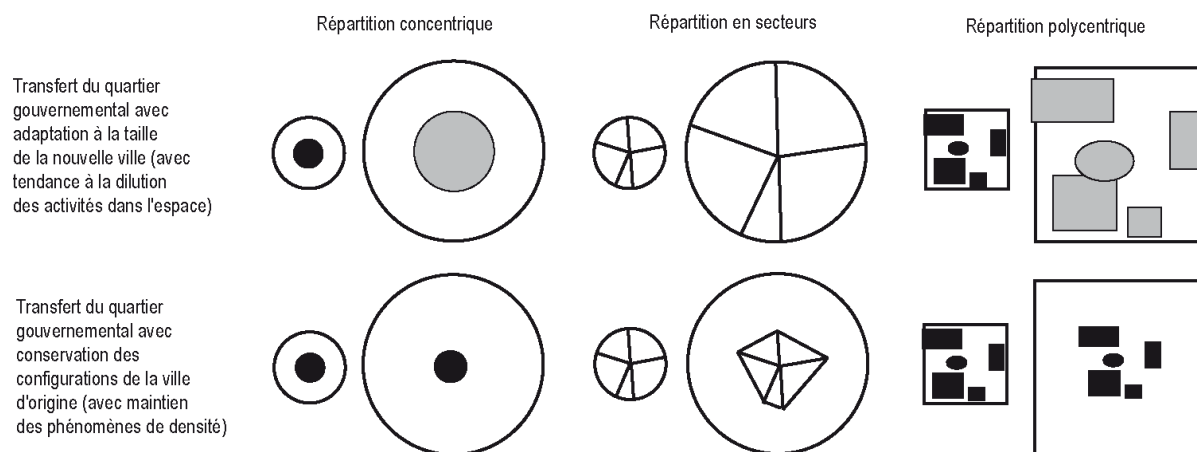


Des auteurs de l'école de sociologie urbaine de Chicago proposent des schémas urbains relativement simples que nous reprenons dans notre réflexion. Ces modèles s'appliquaient au départ à des stratégies résidentielles. Cependant, leurs formes géométriques peuvent servir de cadre à nos hypothèses. En premier lieu, on peut imaginer que ces espaces présentent des formes concentriques, un peu comme dans le modèle proposé par Burgess pour Chicago (BURGESS, 1925). Des configurations plus complexes peuvent aussi être imaginées, comme par exemple un

fonctionnement avec des secteurs, un peu sur les schémas proposés par Hoyt (1939 cité par HOFMEISTER, 1980, p.151). Une autre hypothèse serait l'établissement de quartiers différenciés selon les fonctions, sans superposition, et avec une configuration en plusieurs pôles, soit une répartition de type polycentrique. En continuant la comparaison avec les géographies proposées par les sociologues urbains américains, on se placerait ici dans un schéma en patchwork comme ceux proposés par Harris et Ullman (figure 24).

Le transfert du quartier gouvernemental pose, en plus d'un problème de disposition des fonctions dans l'espace urbain, la question de l'adaptation d'une ville de départ dans une ville d'arrivée. Cette dernière n'offre cependant jamais les mêmes conditions physiques et un même tissu urbain. En particulier, la déformation imposée par un changement de taille est à interroger (figure 25).

Figure 25 – Modèle de transfert du quartier gouvernemental et adaptation à la nouvelle ville



Une autre manière de rechercher comment fonctionne le quartier gouvernemental est de mesurer la superposition des différentes fonctions (figure 26). L'idée est alors de considérer les composantes de la capitale comme n'étant pas seulement jointes. La proximité peut ne pas s'observer qu'entre des surfaces contiguës mais aussi avec des concentrations qui se superposent ou s'additionnent. En quelque sorte, le quartier gouvernemental peut se considérer en deux dimensions, celle de l'étalement et de la répartition des fonctions, et celle de leur rencontre et de leur accumulation sur de mêmes espaces (figures 27).

Figure 26 – Superposition de lieux densément occupés par des fonctions de capitale

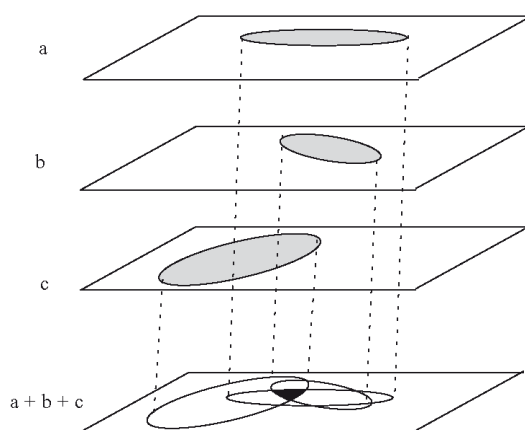


Figure 27 – Exemple de superposition de fonctions différentes sur un espace très restreint, celui d'un même bâtiment : ici, l'immeuble situé Reinhardtstraße 14 à Berlin



Ici, les plaques indiquent les bureaux de partis politiques, de télévisions, d'ONG et d'autres lobbyistes. (© A. LAPORTE, 2010)

1.4. Définition des différentes fonctions

La mesure de la forme du quartier gouvernemental passe par la recension de tous les lieux considérés comme relevant directement de la fonction capitale afin de former des semis de points sur un plan. Nous avons procédé au géocodage systématique des bâtiments grâce au site Internet de *Google Maps* et le logiciel en ligne *Batch Geocodeur* (www.batchgeocodeur.mapjnz.com). Cette technique a permis d'obtenir des semis de points pour les différentes fonctions de la capitale. Parallèlement, nous avons bâti une grille pour traiter ces points de même taille pour les terrains de Bonn et de Berlin (cartes en annexe 6). Celle-ci est de forme carrée et mesure 16 km sur 16, soit 256 km². Cette surface a été divisée en 25600 carrés de 100 mètres de côté (1 hectare) dont chaque centre forme un point. Si on se libère du cadre des maillages intra-urbains, le meilleur moyen d'observer la géographie des fonctions urbaines et leur concentration, est de procéder en

construisant un semis de points dans un espace sans aucune discontinuité d'ordre territorial. Les semis de points proposés ne retiennent aucun maillage, même celui des limites des communes de Bonn et de Berlin. En revanche, dans le cas de Bonn, nous avons inclus dans nos traitements une déformation en relation avec la présence du Rhin et des difficultés de le traverser. Rappelons à titre d'exemple que le *Bundestag* se trouvait tellement près du fleuve qu'il a été inondé en 1993. Certains lieux de la rive droite en sont donc très proches de lui physiquement. Pourtant, le détour par un des trois ponts enjambant le Rhin au niveau de Bonn rend dans les faits ces mêmes lieux beaucoup plus distants. Etant donné sa largeur et le grand nombre de ponts qui joignent ses deux rives, la Spree ne pose pas de problème similaire à Berlin. Ces configurations permettent de définir une trame sur les espaces urbains, de dessiner des concentrations. Pour cela, nous nous sommes référés, au maximum, à des corpus déjà constitués sous la forme d'annuaires. Notre corpus se décompose en 4 catégories elles-mêmes divisées en sous-groupes.

- Les institutions relevant directement de l'action politique et de la gestion de l'Etat (la présidence fédérale, les parlements, la chancellerie, les ministères et toutes les institutions fédérales qui leur sont rattachées)

- Les partis politiques et les structures qui ont des liens directs avec eux (groupes parlementaires, mouvements de jeunesse, fondations)

- Les ambassades et Représentations diplomatiques, groupe dans lequel nous incluons les Représentations des *Länder* (*Landesvertretungen* que nous abrègerons en RL)

- Les journalistes politiques allemands et les journalistes correspondants de médias étrangers en Allemagne

1.4.1. Les institutions de niveau fédéral

L'Etat allemand s'appuie sur différents types d'institutions et de pouvoirs. Le plus important d'entre eux est le pouvoir législatif. Le Parlement, qu'il s'agisse du *Bundestag* ou du *Bundesrat*, a en Allemagne des pouvoirs très étendus et il joue un rôle central dans toutes les étapes de la vie politique. Les parlementaires élisent le chancelier fédéral et le président fédéral, votent les lois et peuvent renverser le gouvernement (qui, à l'inverse, n'a pas le pouvoir de dissoudre les assemblées). Ensuite, viennent les instances de l'exécutif, c'est-à-dire la Présidence fédérale (sans véritable pouvoir), la Chancellerie et l'ensemble des ministères. Sur le plan judiciaire, les grandes cours de justice ont été retenues dans notre échantillon mais elles ne se trouvent ni à Bonn, ni à Berlin.

Au-delà, nous avons retenu toutes les institutions de niveau fédéral. Elles se définissent par un ministère de tutelle et ont une compétence étendue à l'ensemble du territoire national. Pour ce faire, nous avons utilisé les adresses contenues dans le *Taschenbuch der öffentlichen Leben* ou « Oeckl »²⁰⁴, annuaire de la vie publique allemande qui paraît tous les ans depuis 1950 en RFA.

1.4.2. Les partis

Les partis politiques représentent l'un des éléments clés de la vie du pouvoir au sein d'une capitale sans pour autant faire partie de l'appareil d'Etat, du moins, quand il n'y a pas de parti

²⁰⁴ Du nom du premier directeur de publication en 1950

unique, ni de dictature. Comme pour les institutions, il n'était pas possible de considérer tous les partis de la même manière, qu'ils soient ou non représentés au *Bundestag* et au *Bundesrat*. Si on trouve dans le répertoire du *Taschenbuch der öffentlichen Leben*, plusieurs dizaines d'autres partis avec un siège central²⁰⁵, seuls trois sans représentants élus (*Die Frauen*, *Die Republikaner* et le NPD) sont retenus dans notre étude. Pour les partis traditionnels, on trouve, par ordre d'importance en nombre de sièges au *Bundestag* lors de la 17^e législature (2009-2013):

- l'union chrétienne-démocrate (CDU, *Christlich-Demokratische Union*) et l'union social-chrétienne (CSU, *Christlich-Soziale Union*)²⁰⁶
- le parti social-démocrate (SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)
- le parti libéral (FDP, *Freie Demokratische Partei*)
- le parti de gauche (*Die Linke*, l'ex-PDS)
- le parti écologiste « les Verts » et « Alliance 90 » (*Bündnis90'/Die Grünen*)

L'Allemagne est une démocratie parlementaire, avec une majorité de coalition depuis 1966. L'intense vie politique autour des parlements, nous a conduit à prendre en compte le siège des « fractions » (*Fraktionen*), c'est-à-dire des groupes parlementaires au *Bundestag*. Par ailleurs, il est également intéressant de joindre aux sièges ou centrales (*Zentrale*) des partis et des groupes parlementaires, les mouvements de jeunesse²⁰⁷ qui essaient sur tout le territoire à partir de la capitale et les fondations (*Stiftungen*) rattachées à chacun des partis.

1.4.3. Les Représentations

Le pouvoir de l'Etat implique la présence de Représentations, qu'il s'agisse d'Etats étrangers sous la forme d'ambassades ou d'Etats régionaux. Pour ce qui est des ambassades, leur nombre ne reflète pas celui des pays avec lequel l'Allemagne a des relations diplomatiques, mais celui des Etats qui ont des bureaux physiquement présents à Bonn ou à Berlin. Pour nombre d'Etats africains ou océaniques, les relations avec l'Allemagne passent par des ambassades situées dans des pays tiers, en général à Bruxelles, Londres ou Paris²⁰⁸. Dans notre étude, nous avons tout de même joint des lieux à usage de représentation qui ne sont pas des ambassades. Le but de cette thèse n'est pas de définir la nature des relations extérieures de l'Allemagne, mais d'analyser ce qui constitue une capitale. C'est pourquoi nous avons considéré les Représentations de Taïwan, de la Libye et de l'Autorité palestinienne comme des ambassades. De même pour les époques plus reculées, nous n'avons pas proposé de différence de nature entre les véritables ambassades, les

²⁰⁵ Ce siège est d'ailleurs, sauf exception, toujours situé hors de Bonn ou de Berlin. Nous avons intégré 3 partis non représentés au *Bundestag* et dont la centrale se trouve en 2009 à Berlin (le cas ne s'est pas présenté pour les années 1990 à Bonn). Il s'agit de *Die Frauen*, *Die Republikaner* et du NPD. Par ailleurs, ces partis n'ont évidemment pas de fractions parlementaires et ne possèdent pas de fondation. Quant aux mouvements de jeunesse, s'ils existent, ils ne sont pas indépendants de la centrale du point de vue du foncier.

²⁰⁶ La CSU, alliée continue de la CDU, remplace ce dernier parti dans le *Land* de Bavière. Les deux partis partagent le même groupe parlementaire et aucune adresse propre à la CSU n'existe à Berlin et n'existait à Bonn. La centrale du parti est à Munich comme le siège de son mouvement de jeunesse et celui de sa fondation, l'Hanns-Seidel-Stiftung.

²⁰⁷ Le rôle des mouvements de jeunesse des partis est moins marginal que dans des Etats comme la France. Dans les universités par exemple, ils remplacent les syndicats étudiants (qui n'existent pas en Allemagne).

²⁰⁸ Ou Moscou, à l'époque de la RDA.

missions diplomatiques (*Gesandtschaften*) et les hauts-commissariats militaires. Pour les traitements statistiques, nous avons par contre proposé deux groupes distincts séparant les ambassades des Etats qui possédaient déjà une Représentation à Berlin avant 1939 et les autres. Cela permet d'isoler ceux, qui présents à Bonn, ont dû déménager ou refonder un appareil diplomatique alors qu'ils en avaient déjà un en Allemagne et ceux pour qui l'installation à Bonn, a été un premier pied posé dans le pays. A Berlin, cette même distinction sépare les Etats qui avaient une ambassade avant la partition de la ville, indépendamment de leurs choix à l'époque de la RDA et ceux pour qui l'installation à Berlin, comme capitale de l'Allemagne unifiée, est une première. Dans le deuxième groupe, on retrouve en majorité les ambassades des Etats décolonisés ou issus de la dislocation de l'Union Soviétique et de la Yougoslavie.

Un autre parti pris dans cette étude est de joindre à ce corpus les RL. Chaque *Land* allemand envoie en effet dans la capitale (Bonn depuis 1949 puis Berlin) un représentant, tout comme à Bruxelles²⁰⁹. Ces institutions particulières ont plusieurs fonctions. La première est de constituer une structure pour les élus du *Bundesrat* envoyés par les parlements régionaux. La RL sert de bureau et de lieu de réunion pour les élus d'une même région, indépendamment des partis. Puis, et c'est en cela que leur rôle rejoint de plus en plus celui d'une ambassade, la structure permet de promouvoir la région ou de défendre ses intérêts sur des dossiers auprès de l'Etat central, par exemple pour l'aménagement de lignes à grande vitesse. Il peut s'agir de lobbying auprès des élus et des ministères. Les RL possèdent aussi des moyens considérables pour mettre en place des expositions et toute une politique culturelle dans la capitale. Sur le plan architectural, là encore, le rapprochement avec une ambassade est évident, avec des bâtiments de grande taille, visant à l'ostentation et arborant des drapeaux, participant ainsi à la promotion du territoire représenté.²¹⁰

1.4.4. La presse politique

Nous avons déjà évoqué dans le chapitre précédent l'ambiguïté entre journalisme à Bonn et à Berlin et journalisme de capitale (*Hauptstadtjournalismus*). La localisation d'un siège de média ne signifie pas, loin de là, qu'il se consacre exclusivement au journalisme politique. C'est pourquoi nous avons utilisé pour constituer nos corpus, les répertoires de la BPK et de la VAP²¹¹.

²⁰⁹ Sur les sites Internet des *Länder*, les deux représentants à Berlin et à Bruxelles sont toujours présentés sur le même plan comme formant quelque chose s'approchant d'un appareil diplomatique des régions.

²¹⁰ Dans leur architecture comme dans leur rapport vis-à-vis de la rue, les représentations des *Länder* adoptent des comportements proches de toutes les ambassades, et en particulier des nombreuses pour qui l'installation à Berlin a été l'occasion d'une construction neuve. L'évocation du territoire représenté au travers de l'architecture est un trait particulièrement intéressant. Katharina Fleischmann, qui a donné pour titre à sa thèse de doctorat « *Botschaften mit Botschaften* », ce qui signifie « des ambassades avec des messages », parle à ce sujet d'« exposition universelle permanente » (FLEISCHMANN, 2008).

²¹¹ Les sièges de la BPK et de la VAP sont à Bonn comme à Berlin installés dans ce que l'on appelle des « Maison de la Presse » ou *Pressehaus*. Cette dernière est parfois par extension également appelée *Bundespressekonferenz*. Elle prend le nom de l'association qu'elle abrite. Dans la suite du texte, nous utiliserons indifféremment le nom de *Pressehaus* et de *Bundespressekonferenz* pour désigner le bâtiment.

1.4.5. Les lobbyistes

En Allemagne, le lobbying peut se traduire par plusieurs termes. On peut trouver *Lobbyismus* ou *Lobbys*, qui sont des mots transcrits directement de l'anglais comme en langue française. Le terme de *Verbände* est également utilisé mais avec un sens plus restreint de « corporations ». Il s'agit de l'ensemble des associations qui représentent les intérêts d'un secteur en particulier, et notamment de la sphère économique. Cependant, ils ne rendent qu'imparfaitement compte de l'étendue de la définition de lobbying.

Les lobbyistes ne seront pas traités comme un groupe en tant que tel dans cette étude. En effet, ils constituent un ensemble dont la définition et les contours ne sont pas clairs. Cette activité peut largement recouper les groupes évoqués plus haut. Des députés peuvent ponctuellement jouer un rôle de lobbyistes envers le gouvernement²¹². Il arrive à un ambassadeur de faciliter les rapports entre les élites d'un Etat et les entreprises de son pays d'origine, ne serait-ce que par l'intermédiaire des missions économiques. Les RL en Allemagne ne font pas autre chose en plaidant la cause des intérêts des régions.

Autrement dit, ceux dont l'activité est le contact avec la sphère politique en vue de défendre des intérêts particuliers forment un ensemble impossible à circonscrire. Et c'est pourquoi toutes les sources consultées ne sont que parcellaires. Le *Taschenbuch der öffentlichen Leben* n'offre que des informations incomplètes. La liste des lobbys (*Lobbyliste*) utilisée par le *Bundestag* et éditée par le Ministère fédéral de la Justice est beaucoup plus développée. Cette dernière source a notamment servi à une grande étude sur les *Verbände* et leur géographie entre Bonn et Berlin publiée par Jens Kirsch (KIRSCH, 2003). Pour l'année 2010, on y trouve référencées 2200 adresses (BMJ, 2010). Cependant, celles-ci ne regroupent pas toutes les ONG comme par exemple, les agences de l'ONU présentes à Bonn, qui jouent localement un grand rôle, sachant que les ministères de l'Environnement et du Développement y sont restés.

1.5. Quelles temporalités pour une comparaison Bonn-Berlin ?

En présence de phénomènes extrêmement volatiles dans le temps, la rigueur dans ce domaine est primordiale. Dans la perspective d'une mise en comparaison des quartiers gouvernementaux de Bonn et de Berlin, il nous semble capital de ne pas considérer les deux espaces avec les mêmes temporalités. Comme nous l'avons vu, le vote du 20 juin 1991 ainsi que la loi Berlin/Bonn de 1994 ont entériné l'idée du maintien à Bonn d'un certain nombre de fonctions d'administration. Cependant, ce n'est pas la géographie de ces dernières qui forment un quartier gouvernemental. Elles profitent d'un héritage, qui lui, procède des caractéristiques d'une capitale. Ce qui nous intéresse ici, c'est bien la fonction de la ville comme lieu du pouvoir, et un moment où le quartier gouvernemental a le fonctionnement le plus abouti avant que ses composantes déménagent à Berlin en 1999. Le *Bundestag*, en tant que bâtiment, est terminé en 1992 et des Représentations des nouveaux *Länder* s'installent en 1990 et 1991. L'année 1996

²¹² A titre d'exemple, se référer au début de l'entretien avec la députée des Verts Katja Dörner, réalisé à Bonn le 8 mars 2010

servira de référence pour Bonn. En 1996, aucune institution n'est encore partie à Berlin, si on excepte la présidence fédérale en 1994.

De même à Berlin, il paraît également peu intéressant de parler de la fonction de capitale au lendemain même du déménagement, alors que beaucoup de localisations sont encore provisoires. La Chancellerie ne s'installera dans ses nouveaux murs qu'en 2002. De même, entre 1999 et 2009, pas moins de 36 ambassades ont changé d'adresse à l'intérieur de Berlin. Le fait de prendre plusieurs années de recul a pour effet bénéfique de permettre l'observation d'une capitale où les fonctions sont redevenues stables. 2009 servira d'année de référence pour minimiser la probabilité de localisations temporaires. Cependant, en 2010 et 2011, comme il a été dit plus haut, certaines institutions sont susceptibles de changer de lieu comme les Ministères de l'Intérieur ou de la Formation et de la Recherche, la RL de Berlin ou encore les ambassades de l'Arabie Saoudite et de Singapour.

La comparaison des semis de points de 1996 et de 2009 va permettre d'établir comment le système spatial dessiné par les fonctions de capitale s'est adapté à Berlin après s'être développé sur 40 ans à Bonn.

2. Le transfert des fonctions de capitale de Bonn à Berlin

Les semis de points constitués forment dessinent des concentrations et donc des quartiers. Seulement, les premières représentations cartographiques, si elles donnent à voir les grandes lignes de l'organisation spatiale de la capitale allemande, pose de nouveaux problèmes méthodologiques et poussent à se donner des points de repère afin de comparer plus facilement les différentes fonctions de la capitale.

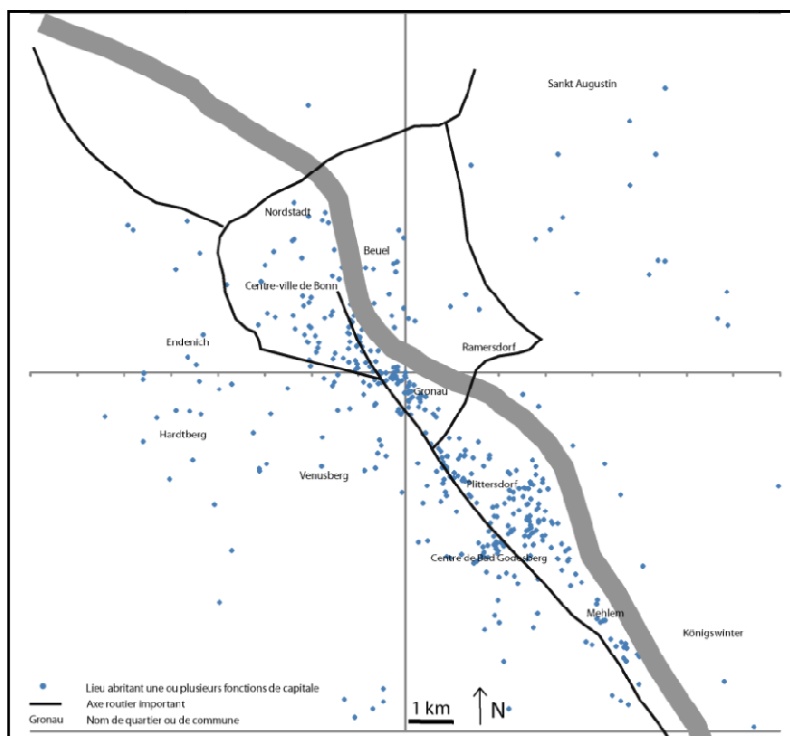
2.1. Première approche de la répartition des fonctions de capitale

Dans le cas de Bonn et de Berlin, on peut, avec les données récoltées, mesurer le degré de concentration des adresses des différentes fonctions dans chaque espace urbain et les comparer.

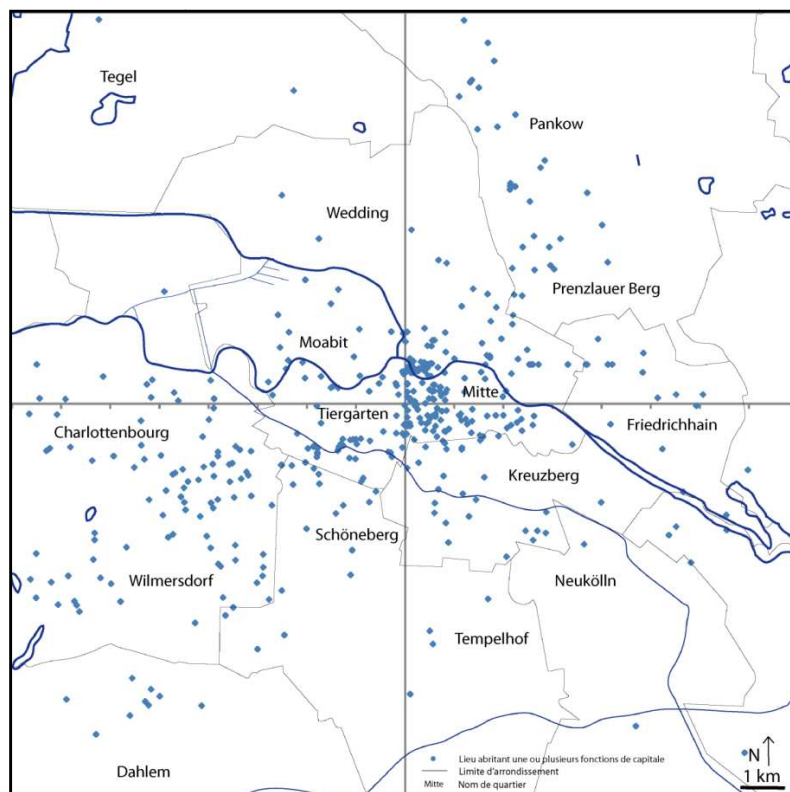
A Bonn (carte 21), les bâtiments en lien avec le statut de capitale privilégient la rive gauche du Rhin. Ils se concentrent en particulier sur une bande suivant le fleuve et l'axe routier qui court du centre-ville en direction de Coblenze, généralement désigné par son nom de B9 (*Bundesstraße 9*), avec deux ensembles plus privilégiés : le quartier de Gronau (à 2 kilomètres au sud du centre-ville) et Bad Godesberg. A Berlin (carte 22), les adresses abritant une fonction en rapport avec la capitale sont très nombreuses aux abords de la forêt du Tiergarten et en particulier sur son flanc est, à savoir la moitié occidentale du quartier (*Orsteil* et non *Bezirk*) de Mitte. Des ensembles plus lâches se détachent et privilégient certains quartiers (Charlottenbourg, Prenzlauer Berg) et semblent en éviter d'autres pourtant à égale distance de cette forte concentration à Mitte (Schöneberg, Wedding, Kreuzberg).

Cartes 21 et 22 – Bâtiments abritant au moins une des fonctions de capitale (institution politique ou administrative, Représentation d'Etat ou de *Land*, adresses professionnelles de journalistes)

Carte 21 – Bonn



Carte 22 – Berlin :



Réalisation : A. Laporte, 2011

L'utilisation brute des semis de points sur une carte est, somme toute, peu lisible et les productions cartographiques difficilement comparables entre elles. Tout d'abord, il convient de s'interroger sur la crédibilité de ces adresses comme particules élémentaires de la capitale. Certes, il s'agit potentiellement de lieux dont la fonction serait différente si la ville n'était pas capitale d'Etat. Cependant, tous les points ne peuvent être considérés de la même manière. Un correspondant d'un média étranger n'est pas ici présenté différemment de la Chancellerie fédérale. Tous les points n'ont pas une importance égale, que ce soit en termes de responsabilité, de symbolique, en nombre d'employés ou en budget. C'est pourquoi nous avons préféré opérer dans un premier temps en décomposant les différentes fonctions de la capitale. Avec des mesures de distance²¹³, il est possible d'évaluer pour chaque partie de la ville, la part des adresses se rapportant à telle ou telle fonction dans un rayon donné. Ici, les seuils retenus correspondent à des distances-temps et selon le mode de déplacement²¹⁴.

2.2. L'hypothèse de lieux centraux dans la capitale

Pour une analyse plus fine intégrant des mesures de distance, nous avons également et parallèlement utilisé quatre points (cartes 23 et 24) dont on peut légitimement penser qu'ils jouent un rôle central dans le fonctionnement politique, non seulement pour la seule activité parlementaire et la gestion administrative du pays, mais pour l'ensemble des fonctions relatives au statut de capitale. Ils forment une sorte de repère supplémentaire dans la compréhension générale de l'agencement des fonctions dans l'espace urbain.

Le *Bundestag* est le premier d'entre eux. L'Allemagne fédérale est une démocratie parlementaire et c'est donc l'institution centrale dans l'organisation du pouvoir. Il s'agit non seulement du lieu emblématique du pouvoir législatif, mais l'assemblée qu'il renferme est en charge du vote du chancelier, qui en retour, n'a pas la possibilité de la dissoudre. De plus, comme

²¹³ Il s'agit en fait de mesurer la distance entre chacun des points de l'espace urbain (un point par hectare sur une grille de 16 km sur 16 pour chacune des villes) et les différentes adresses. Il s'agit plus précisément de mesures de potentiel d'accessibilité effectuées avec le logiciel *Digitaline*.

²¹⁴ Les distances proposées ici ne sont pas les distances que l'on parcourt théoriquement à telle vitesse pendant un temps donné. Par exemple, marcher à 5 km/h pendant 5 minutes permet de parcourir 416 m et non 333. Entre les distances parcourues théoriquement et celles proposées, une réduction de 20% a été appliquée. Elle permet de corriger le fait qu'en ville, il est pratiquement toujours impossible de lier deux points en ligne droite à travers les pâtés de maison ou sans tenir compte de détours dus à des obstacles (sauf si les deux points sont situés tous les deux sur le même côté d'une rue, qui doit elle-même être droite). Autrement dit, la distance proposée n'est pas la distance qui peut être parcourue mais celle qui sépare un lieu de ceux qui lui sont raisonnablement accessibles. Pour cette déformation des trajets, le recours à des distances dites de « Manhattan » aurait pu aussi être utilisé. Des régressions linéaires réalisées sur un échantillon de 200 trajets à Bonn comme à Berlin entre les deux distances et les calculs d'itinéraires proposés par le site Internet *Google Maps* ont donné pour résultat des R² supérieurs pour les distances euclidiennes. Nous avons volontairement écarté l'hypothèse d'un recours aux transports en commun parce que nous avons focalisé notre attention sur la grande proximité, celle des trajets extrêmement courts (maximum 20 minutes). Or, sur de telles durées, le recours aux transports en commun reste peu intéressant par rapport à la marche à pied ou la voiture (éventuellement sous forme de taxi) qui conduisent les acteurs de « porte à porte », sans rupture de charge, sans délai d'attente ou d'orientation dans des stations de bus ou de métro. L'accessibilité à ces mêmes stations est relativement difficile en quelques minutes. Pour prendre le S-Bahn à la gare de Friedrichstrasse ou à la gare centrale depuis le Reichstag ou l'immeuble de la *Bundespressekonzferenz*, il faut déjà une bonne dizaine de minutes à pied.

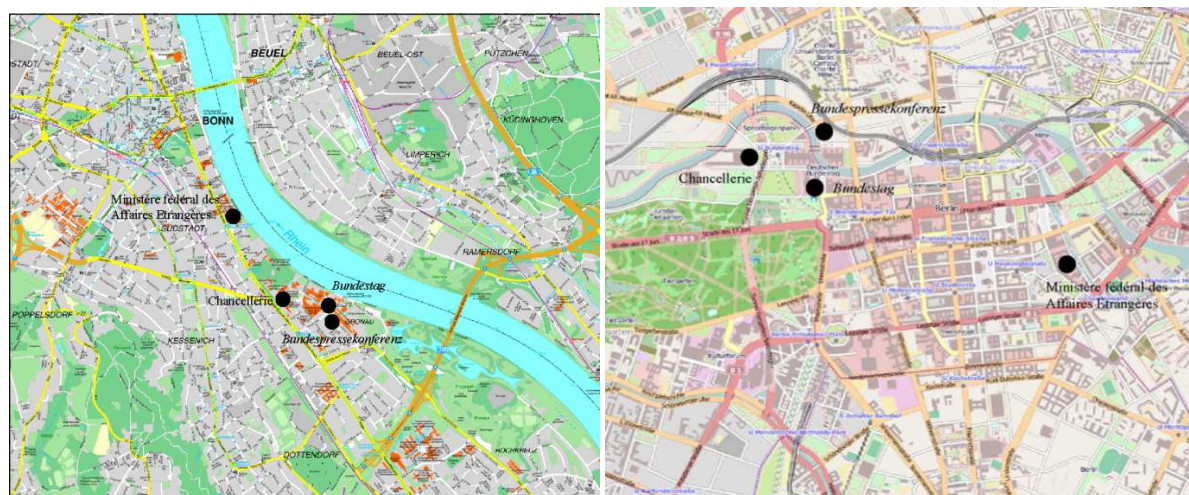
nous l'avons vu précédemment, les majorités parlementaires (et donc gouvernementales) sont depuis longtemps des coalitions. Ainsi, le parlement apparaît comme un lieu privilégié d'échange entre les partis politiques.

La **Chancellerie fédérale** (*Bundeskanzleramt*) est le lieu du pouvoir exécutif. C'est à l'intérieur de ces murs que sont prises les décisions importantes concernant le gouvernement du pays. De plus, l'institution est au sommet de la hiérarchie administrative de l'Etat puisque gérant l'activité des ministères fédéraux et indirectement les établissements qui sont sous leur tutelle. Le chancelier est un acteur central de la vie politique puisqu'il cumule souvent ses fonctions avec celle de chef du parti majoritaire. Enfin, c'est là que sont reçus les chefs d'Etat étrangers et où se déroulent de nombreuses conférences de presse.

Le **Ministère fédéral des Affaires Etrangères** (*Auswärtiges Amt* ou **AA**) est l'interlocuteur principal des Représentations diplomatiques. Les rapports entre les ambassades et l'appareil politique allemand passent, en théorie, à travers lui. De plus, la plupart du temps, le Ministre des Affaires Etrangères est en même temps vice-chancelier, c'est-à-dire le deuxième personnage du gouvernement, et également en règle générale, le chef du parti minoritaire dans la coalition.

Enfin, le **siège de la Bundespressekonzferenz**, encore appelé *Pressehaus* est le lieu incontournable de rencontre entre le monde médiatique et le monde politique. Non seulement, le bâtiment, à Bonn comme à Berlin, sert de siège aux associations de la BPK (qui lui donne son nom) et à la VAP mais il est le lieu de travail, nous l'avons vu, de nombreux journalistes. De plus, ses salles sont utilisées pour les conférences de presse des ministres ou de leur porte-parole, qui rythment trois fois par semaine la vie politique du pays.

Cartes 23 et 24 - Situation de ces 4 lieux référents dans Bonn (à gauche) et Berlin (à droite)



Echelle : Bonn (à gauche) : 1:63000 - Berlin (à droite) : 1:47000

Fond de carte : Mairie de Bonn et www.openstreetmap.com²¹⁵ ; Réalisation : A. Laporte, 2011

²¹⁵ Sauf mention contraire, les fonds de carte utilisés dans la suite du texte pour Bonn et Berlin resteront les mêmes.

Les distances euclidiennes entre ces 4 points montrent une organisation légèrement différente à Berlin (tableau 21). Premier élément, certaines distances sont comparables, notamment entre les deux institutions les plus importantes, à savoir la Chancellerie fédérale et le *Bundestag*, et ce, alors que la ville est bien plus grande. Sans vouloir faire de déterminisme, il est intéressant de remarquer quelques évolutions. L'AA est relégué dans la nouvelle capitale dans une position périphérique, comme pour signifier que la République de Berlin n'était plus un régime soumis à la diplomatie étrangère comme du temps de Bonn, mais que le pouvoir se recentre sur deux pôles qui se font face, et qui rapportés à la taille de la ville sont très proches.

Tableau 21 – Matrices des distances (euclidiennes en mètres) entre ces différents points

BONN					BERLIN				
	Bund.	Chanc.	AA	BPK		Bund.	Chanc.	AA	BPK
Bund.	0				Bund.	0			
Chanc.	370	0			Chanc.	480	0		
AA	1190	890	0		AA	1590	2050	0	
BPK	310	550	1310	0	BPK	440	530	1660	0

2.3. Les différentes fonctions dans les espaces urbains bonnois et berlinois

2.3.1. Les institutions fédérales

Sans les institutions fédérales, aucune fonction de capitale effective n'est possible. Leur localisation est décidée par des acteurs publics. Ceux-ci ont une capacité de choix étendu. Ils peuvent faire prévaloir leur droit de préemption et n'ont, en général, pas de problème de moyens. Et dans l'ensemble, le pouvoir politique raisonne peu en fonction du prix du foncier. Un Etat cherche aussi par l'architecture et l'agencement urbain de ses institutions à montrer sa puissance ou une part de son identité. C'est pour cela que la part du symbole et la capacité de représentation sont beaucoup plus importants.

Evidemment, on ne peut pas raisonnablement compter de la même manière la Chancellerie fédérale et une institution secondaire. De même, il faut aussi tenir compte de la répartition des services de l'Etat entre Bonn et Berlin et donc différencier les sièges principaux des administrations et leurs antennes. C'est pourquoi nous avons opéré une pondération, afin de différencier les institutions les plus importantes²¹⁶.

A Bonn, en 1996, les institutions et les ministères sont à première vue éparpillées. La part d'entre eux situés à moins de 10 mn de marche est supérieure à 5 à 10% du total sur trois quartiers

²¹⁶ 50 points ont été attribués à l'ensemble des bâtiments de chaque Parlement. 50 points ont été donnés à la Chancellerie. Les ministères fédéraux et la présidence fédérale ont 20 points. Une institution fédérale a 10 points. Pour Berlin en 2009, dans les cas où le ministère ou l'institution sont des antennes d'une administration centrale située ailleurs (notamment à Bonn), les points sont divisés par 2.

distincts mais tous installés sur la rive gauche du Rhin. Aucune institution, ni ministère ne se trouve du côté droit. Le premier pôle correspond aux deux villas du président et du chancelier fédéraux, aux deux parlements, et au Ministère Fédéral des Affaires Etrangères. Il présente une extension qui correspond aux ministères (Education, Transports, Télécommunication) situés un peu au sud, dans le quartier de la Robert-Schuman-Platz, au niveau de ce que les Bonnois appellent improprement Bad Godesberg-Nord²¹⁷.

Le troisième pôle, assez ancien d'ailleurs, se trouve également en périphérie du centre historique de Bonn, mais dans la direction nord, sur la route de Cologne. Là se trouvaient le Ministère Fédéral de l'Intérieur et celui des Finances. Le quatrième est formé par celui de la Hardthöhe. Il se trouve beaucoup plus excentré à l'orée de la forêt marquant le début de l'Eifel. Sa position est clairement périphérique, Là, se trouvaient le Ministère du Travail et le Ministère Fédéral de la Défense. Cette position isolée rappelle celle d'une base militaire perdue et une atmosphère de Guerre Froide. Le cinquième, plus modeste, se trouve à Mehlem, dans la périphérie sud de Bad Godesberg, faisant face sur la rive droite du Rhin aux Siebengebirge.

A Berlin, la géographie des institutions est au premier abord beaucoup moins éclatée dans l'espace. Un seul pôle s'individualise vraiment même si sa forme est irrégulière. Près d'un point central situé à peu près au niveau d'Unter den Linden, juste à l'est de Pariser Platz, se trouve précisément la grosse concentration de ministères de la Wilhelmstraße. Les extensions de ce pôle se dirigent vers l'ouest vers la Chancellerie puis en suivant la Spree, le château de Bellevue, et sur l'autre rive le Ministère fédéral de l'Intérieur. Vers le nord, le pôle s'étend jusqu'à l'Invalidenstraße où se trouvent les ministères des Transports et de l'Enseignement Supérieur. Enfin, vers l'est, le pôle s'étend jusqu'à l'*Auswärtiges Amt*. Les institutions fédérales (hors ministères et parlements) présentent une géographie plus éclatée avec des pôles secondaires où 5% d'entre elles environ sont accessibles à moins de 10 minutes à pied bien qu'éloignées du centre. Il s'agit en premier lieu de l'espace de Zoo et de la Kurfürstendamm (pour l'antenne du BBSR par exemple) et des abords de Dahlem. Vers l'est, aucune institution fédérale ne se trouve à l'est d'Alexanderplatz, c'est-à-dire que Mitte est le seul *Ortsteil* anciennement à l'Est à abriter une institution fédérale.

Les écarts de densité s'observent donc moins entre des pôles différents qu'entre le niveau de l'administration dans la hiérarchie générale. On trouve des institutions fédérales et des ministères aussi bien au centre qu'en périphérie mais ce sont les plus importantes qui sont au centre et celles qui jouent un rôle secondaire qui sont en périphérie.

Les parlements à Bonn sont abrités depuis 1949 par la *Bundeshaus*. Le *Bundesrat* occupe la partie nord du bâtiment et le *Bundestag* la partie sud. Pour ce qui est du *Bundestag*, le bâtiment

²¹⁷ Le terme est impropre parce qu'aucun quartier ne porte officiellement ce nom, et deuxièmement, l'espace concerné se trouve bien sur l'ancienne commune de Bonn (la limite passe après la station de tramway Hochkreuz). Par contre, il est révélateur d'une représentation collective qui situe le premier pôle, celui considéré dans la littérature comme le quartier gouvernemental, comme formant la limite sud de la ville et considérant les vastes espaces urbains moins denses au sud de l'autoroute A565 comme appartenant à Bad Godesberg.

de 1996 est alors tout neuf. Avant 1992, l'Assemblée se réunissait dans le *Wasserwerk* qui se trouve juste en contrebas, tout près du Rhin. Les bureaux des députés étaient pour la plupart installés dans l'immeuble du *Langen Eugen* qui est quasiment en face. Il n'y a pas de dispersion des bureaux liés au Parlement à Bonn, d'où une géographie de l'accessibilité très gravitaire.

À Berlin, le *Bundesrat* et le *Reichstag* sont au contraire distants d'environ un kilomètre. Comme à Bonn, le *Bundesrat* contient le lieu de l'assemblée et les bureaux. La base arrière des membres du *Bundesrat* se trouve de toute façon dans les RL. Pour le *Bundestag*, l'emprise foncière est beaucoup plus importante. La géographie des parlements à Berlin est cependant, à une échelle plus petite, également très largement gravitaire.

Les mesures de distance apportent trois enseignements principaux concernant les institutions (planche 1). Premièrement, la différence importante entre la moyenne et la moyenne pondérée traduit une proximité des institutions les plus emblématiques (Chancellerie, ministères fédéraux) plus grande depuis ces quatre lieux que pour des institutions moins élevées dans la hiérarchie ou sous la forme d'antennes. La chose se vérifie à Bonn comme à Berlin, puisqu'on constate jusqu'à 1 km d'écart entre les deux moyennes, et le rang n'est jamais inversé. Ainsi, nous pouvons conclure que si les institutions ne se trouvent pas toutes exclusivement dans un périmètre restreint autour du *Bundestag* et de la Chancellerie, les plus importantes d'entre elles, celles qui sont pondérées avec beaucoup de points, se retrouvent plutôt autour de ces lieux centraux qu'en périphérie. Pour les médianes, l'écart observé entre les deux capitales est encore plus net. La moitié des institutions et des ministères (que l'on considère leur importance ou non) se trouve beaucoup plus rapprochée à Berlin, où les pôles secondaires ne sont en fait que de très petite taille.

De plus, si l'accessibilité à longue distance (plus de 20 minutes en voiture) est semblable selon les lieux centraux et la capitale choisis, les mesures pour des distances courtes (5 ou 10 minutes à pied) montrent à Bonn comme à Berlin un enclavement relatif de la Chancellerie, de l'AA par rapport au *Bundestag*. Enfin, on note une différence notable entre la distance des institutions aux points centraux entre Bonn et Berlin. Dans cette dernière ville, elles semblent beaucoup plus proches. Les écarts sont particulièrement importants dans les distances entre 1,3 et 2,6 km (de 10 à 20 minutes en vélo). De même, la distance médiane est quasiment deux fois plus élevée à Bonn. Ces données corroborent l'idée d'un certain polycentrisme dans le cas bonnois tandis que l'ensemble des quatre institutions sont beaucoup plus proches à Berlin. Deuxièmement, les projets de déménagement du Ministère fédéral de l'Intérieur (*Bundesministerium der Innern* - BMI) situé jusque-là très à l'ouest de Moabit près de la nouvelle gare centrale vont contribuer à un resserrement du quartier gouvernemental berlinois. L'aménagement de la rive nord de la Spree non loin de la *Pressehaus* pour accueillir le Ministère Fédéral de la Formation et de la Recherche (*Bundesministerium für Bildung und Forschung* – BMBF) va dans le même sens.

Planche 1 (page suivante) – Mesures de distances appliquées aux bâtiments relatifs à l'activité du gouvernement, des institutions fédérales et des parlements

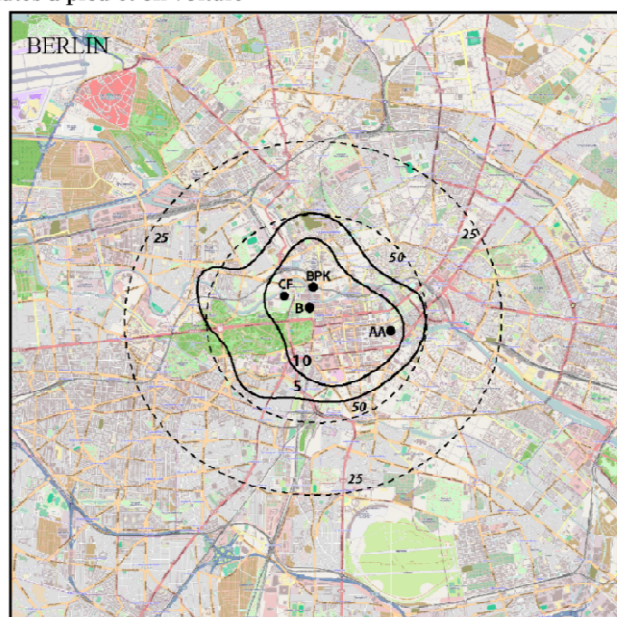
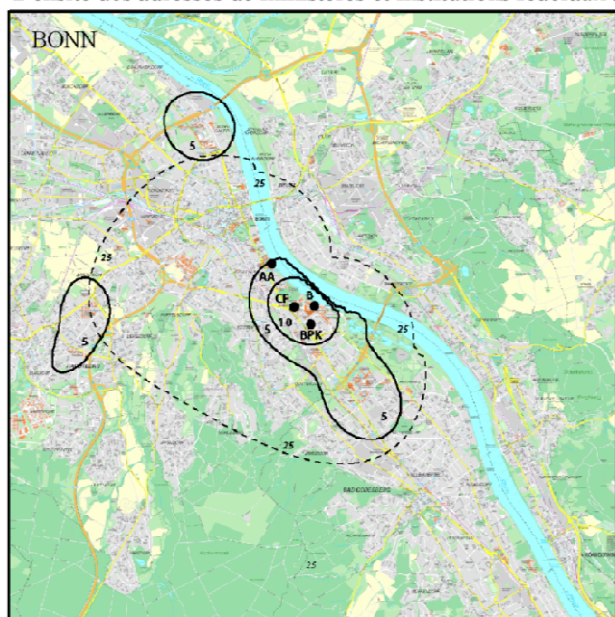
Mesures d'accessibilité des ministères et d'institutions fédérales depuis les 4 lieux repères retenus :

	<i>Bundestag</i>		<i>Chancellerie</i>		<i>MF Affaires Etr.</i>		<i>Bundespressekonf.</i>	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
Moyenne pondérée	3360 m	2530 m	3300 m	2650 m	3460 m	3110 m	3330 m	2690 m
Moyenne	3680 m	3450 m	3580 m	3600 m	3740 m	3870 m	3620 m	3570 m
Médiane pondérée	4050 m	1300 m	3520 m	1600 m	3380 m	1830 m	4260 m	1590 m
Médiane	3910 m	1450 m	3470 m	1630 m	3180 m	1560 m	3830 m	1570 m

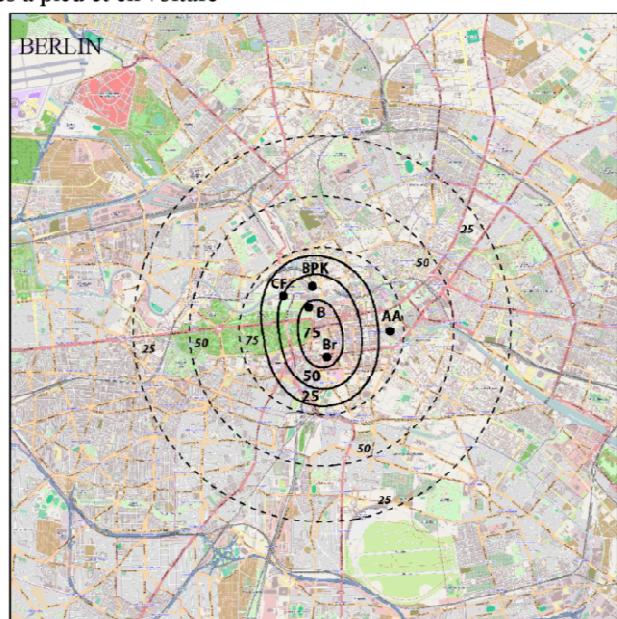
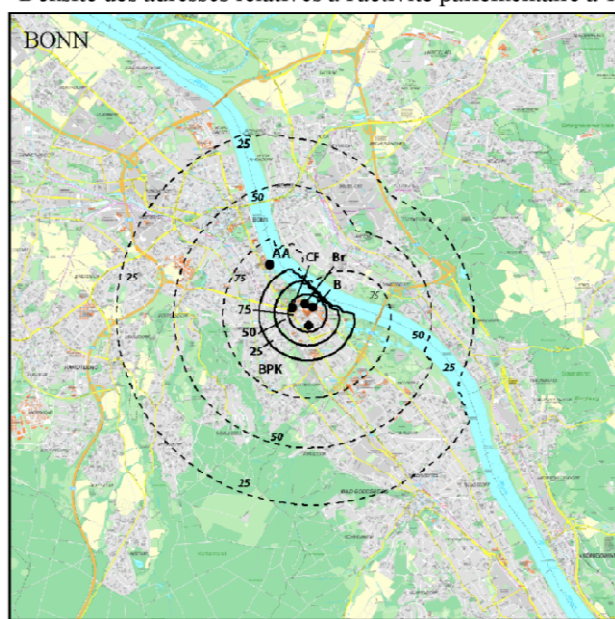
Pourcentage d'adresses de ministères et d'institutions fédérales accessibles à différentes portées depuis les 4 lieux repères retenus:

	<i>Bundestag</i>		<i>Chancellerie</i>		<i>AA</i>		<i>Bundespressekonf.</i>	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
333 m (5 mn pied)	13	10	4	5	2	7	8	3
667 m (10 mn pied)	16	19	14	15	3	8	19	17
1333 m (10 mn vélo)	23	54	26	34	18	40	23	37
2667 m (20 mn vélo)	47	84	40	85	30	70	47	86
5333 m (20 mn voiture)	88	92	90	92	89	91	88	92

Densité des adresses de ministères et institutions fédérales à 10 minutes à pied et en voiture



Densité des adresses relatives à l'activité parlementaire à 10 minutes à pied et en voiture



- 25 — Limite de l'espace où plus de ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes à pied
 50 — Limite de l'espace où plus de ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes en voiture

AA Auswärtiges Amt
 B Bundestag (Bundeshaus / Reichstag)
 BPK Bundespressekonferenz
 Br Bundesrat
 CF Chancellerie fédérale

2.3.2. Les partis politiques

A Bonn, les partis n'avaient pas forcément installé leur siège dans la capitale alors que c'est plus souvent le cas aujourd'hui à Berlin (planche 2). Certains ont fait le choix de ne pas installer de centrale au bord du Rhin comme le PDS, qui montrait ainsi son attachement viscéral à Berlin. Et comme il a été dit plus haut, ni la CSU, ni les partis sans représentants au *Bundestag* n'avait de centrale à Bonn. A Berlin, en revanche, tous les partis présents au Parlement ont un siège dans la ville.

La répartition des différents bâtiments en lien avec les partis tient à leur fonction. Concernant les centrales de partis, nous avons opéré une pondération pour Berlin puisque trois partis sont dans notre base sans qu'ils soient représentés au parlement. Ils ne possèdent ni fractions parlementaires ni fondations. De plus, leur rôle dans la vie politique est relativement marginal²¹⁸. La question ne se pose pas pour Bonn puisqu'en 1996 aucun parti non représenté au *Bundestag* n'a son siège national à Bonn ou dans les environs.

A Bonn comme à Berlin, les fractions parlementaires, et cela n'a évidemment rien de surprenant, forment quelle que soit le temps de parcours un seul pôle superposé au *Bundestag*. Les sièges des partis sont légèrement plus en retrait, de manière proportionnée à la taille de la ville. A Berlin, les centrales des partis forment une sorte de cercle d'un rayon d'un à deux kilomètres dont le *Bundestag* serait le centre. A Bonn, la forme du cercle est moins claire et le retrait du Parlement moins long en distance (environ 600 à 800 m). La lecture de la carte peut aussi privilégier celle de l'axe de la route nationale B9. Le rapport entre moyenne et moyenne pondérée s'explique dans cette dernière ville par le fait que les sièges des trois partis non représentés au *Bundestag* sont situés particulièrement loin du centre. Le NPD par exemple a son siège à Köpenick, à 14 km de la Porte de Brandebourg.

Les fondations liées aux partis ont, quant à elles, une géographie plus éclatée. Elles se trouvent très éloignées du centre, ayant sans doute un moindre besoin de proximité avec les organes centraux. Si les moyennes bonnoises et berlinoises sont proches, elles ne peuvent être cependant interprétées de la même façon. A Bonn, 2 des 3 fondations se trouvent à une distance égale de la *Bundeshaus* d'environ 10 km et celle du SPD (à 3 km) suffit à faire baisser la moyenne. A Berlin, l'écart type est beaucoup plus fort puisqu'il révèle l'existence de fondations avec des distances aux centres proches de celles des centrales (la Konrad-Adenauer Stiftung se trouve à Berlin presque en face le siège de la CDU et la Friedrich-Ebert-Stiftung du SPD est située non loin) et d'autres par contre, très éloignées comme la Friedrich-Neumann Stiftung du FDP qui est à Potsdam (à environ 35 km de la Porte de Brandebourg).

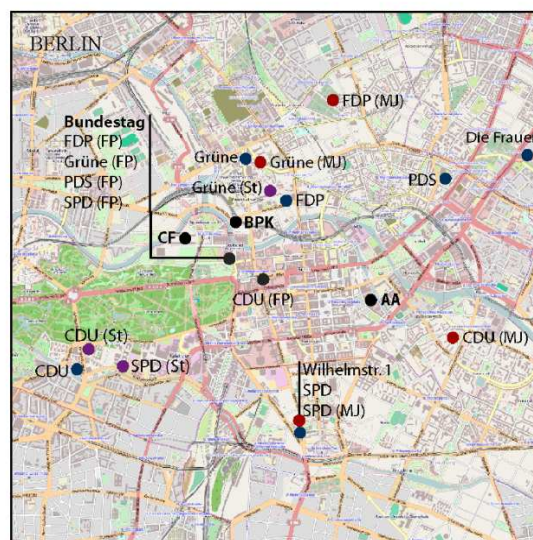
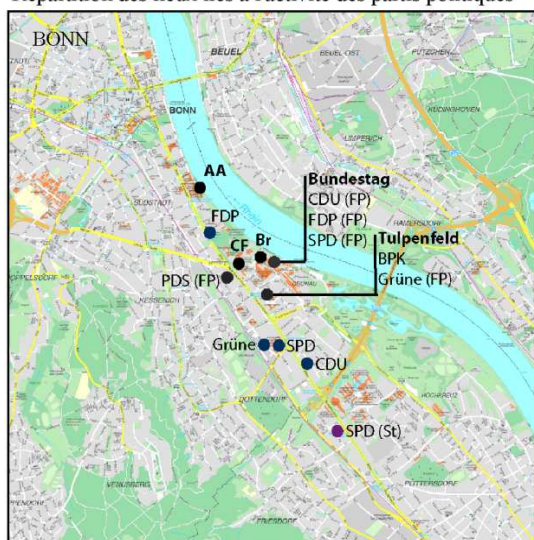
²¹⁸ Une pondération a été imposée aux partis en fonction du pourcentage moyen de votes dans les élections au *Bundestag* entre 1990 et 2009 (CDU : 38% ; SPD : 34,4% ; FDP : 9,3% ; Grüne : 7,7% ; PDS/Die Linke : 6,1% ; Die Republikaner : 1,3% ; NPD : 0,7% ; Die Frauen : 0,1%)

Planche 2 – Partis politiques à Bonn et à Berlin

Mesures d'accessibilité des partis politiques depuis les 4 lieux focaux retenus et en fonction de leur nature :

	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
Fractions :								
Moyenne	180 m	100 m	580 m	550 m	1280 m	1450 m	280 m	450 m
Médiane	0 m	0 m	680 m	460 m	1340 m	1530 m	290 m	430 m
Centrales :								
Moyenne pondérée	1020 m	2250 m	1360 m	2385 m	1360 m	2570 m	750 m	2430 m
Moyenne	910 m	4310 m	1120 m	4490 m	1880 m	4080 m	750 m	4200 m
Médiane pondérée	920 m	2030 m	1400 m	1880 m	1910 m	1800 m	670 m	2270 m
Médiane	950 m	2430 m	1360 m	2780 m	2130 m	2190 m	740 m	2500 m
Fondations :								
Moyenne	7740 m	6120 m	8170 m	6150 m	8550 m	6640 m	7770 m	6240 m
Médiane	7620 m	1940 m	7790 m	1790 m	7450 m	2880 m	7920 m	2280 m

Répartition des lieux liés à l'activité des partis politiques



AA Auswärtiges Amt
BPK Bundespressekonferenz
CF Chancellerie fédérale
(FP) Fraction parlementaire
(St) Fondation (Stiftung)
(MJ) Mouvement de jeunesse
● Sièges nationaux du parti

NB : A Bonn, les fondations de la CDU et du FDP sont en-dehors de la carte comme à Berlin les sièges du NPD et de "die Republikaner" et la fondation du FDP

2.3.3. Les ambassades

La géographie des Représentations est relativement simple concernant Bonn. La grande majorité des ambassades se trouvait en 1996 à Bad Godesberg, dans les villas situées entre la B9 et le Rhin et en particulier dans le *Villenviertel* et le long du Rhin autour de l'hôtel Dreesen (qui avait abrité en 1949 le haut-commandement militaire français) ou du château de Deichmanns Aue à Mehlem avec l'ancienne ambassade américaine. Le quartier de Gronau où se concentrent les parlements et la Chancellerie est moins prisé par les ambassades mais apparaît tout de même comme un pôle secondaire important. Cela est dû aux RL qui se concentrent toutes dans ce quartier. L'une des seules exceptions est l'ambassade de Suède, qui se trouve dans le complexe du Tulpenfeld, construit au début des années 1970. Elle se trouve relativement proche de la Chancellerie et des Parlements. On peut faire l'hypothèse d'un signe des liens très profonds du

Chancelier Willy Brandt avec cet Etat²¹⁹. Non loin, sur la B9 et jouxtant le siège de la CDU, se trouvait l'ambassade britannique évoquée dans la description de John Le Carré (cf. chapitre 3).

A Berlin, les ambassades s'étalent sur plusieurs quartiers. Les plus grandes concentrations de Représentations diplomatiques s'observent dans le centre de Mitte de la Pariser Platz aux rues adjacentes au Gendarmenmarkt. La Pariser Platz et le début d'Unter den Linden réunissent sur un petit périmètre hautement symbolique, les ambassades des quatre puissances occupantes de l'après-guerre (Etats-Unis, France, Russie, Royaume-Uni). A proximité presque immédiate et en s'étendant vers la Wilhelmstraße et la Friedrichstraße, on trouve les ambassades des anciens Etats « frères » de la RDA, à savoir la Russie déjà citée, la Hongrie, la Roumanie, la Pologne (même si le bâtiment est désaffecté, il appartient toujours au pays), la Tchéquie, la Slovaquie, la Bulgarie et la Corée du Nord. Dans la continuité de cette concentration, en s'étendant vers les abords du Gendarmenmarkt, on trouve entre autres la Belgique, la Slovénie, la Nouvelle-Zélande ou plusieurs Etats sud-américains.

Un deuxième pôle est formé par le bien nommé « quartier des diplomates » (*Diplomatenviertel*) qui s'étend au sud du parc du Tiergarten de la Potsdamer Platz aux abords de Zoo. La concentration d'ambassades à cet endroit y est particulièrement forte avec notamment quelques ensembles regroupant plusieurs Représentations. On peut penser aux ambassades des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) qui ont aménagé leurs espaces sur une même parcelle. Dans les parcelles voisines, on trouve les Représentations de l'Espagne, du Mexique, de la Syrie ou encore de la Corée du Sud. Plus à l'est, dans des rues très tranquilles, on trouve également un grand nombre d'ambassades posées les unes à côté des autres avec pour chacune un grand terrain : on y trouve notamment les ambassades d'Autriche, d'Egypte, d'Inde, d'Estonie, d'Italie, du Japon, de Grèce, des Emirats Arabes Unis, rejointes en 2010 par celle de l'Arabie Saoudite. Des pôles secondaires existent bien. Le premier se trouve face à l'extrémité sud de l'Ile des Musées, sur le Märkisches Ufer, où on trouve les Représentations de Chine, d'Australie et des Pays-Bas. Un deuxième très excentré occupe les abords de Pankow, vers le nord-est. On y trouve les ambassades du Cap-Vert, de Cuba, du Ghana, de la Bosnie-Herzégovine, de la Moldavie. En dernier lieu, un certain nombre de Représentations s'éparpillent de manière très lâche dans la partie sud-ouest de la ville sur les quartiers de la Kurfürstendamm, de Grönewald et de Dahlem. (planche 3)

Planche 3 (page suivante) – Mesures de distances appliquées aux ambassades à Bonn et à Berlin

²¹⁹ Willy Brandt (1913-1992), chancelier de la RFA de 1969 à 1974, avait séjourné en exil en Suède pendant la Seconde Guerre Mondiale et entretenait depuis une relation affective forte avec ce pays. Puis, les liens politiques profonds entre les partis sociaux-démocrates ouest-allemand et suédois, au pouvoir dans les mêmes années, avaient aussi joué en faveur d'un rapprochement.

Ambassades d'Etats présents à Berlin avant 1939 :

Mesures d'accessibilité des ambassades depuis les 4 lieux repères retenus :

Moyennes et médianes des aménagements depuis les 7 lieux Repères (Rheinland)								
	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
	Moyenne	3730 m	2600 m	3960 m	2730 m	4370 m	3030 m	3670 m	2830 m
Médiane	3340 m	1900 m	3490 m	1840 m	4090 m	2340 m	3320 m	2230 m

Pourcentage d'ambassades accessibles à différentes portées depuis les 4 lieux repères retenus:

	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
333 m (5 mn pied)	2	5	2	2	7	7	5	2
667 m (10 mn pied)	5	17	7	2	10	10	7	12
1333 m (10 mn vélo)	22	34	27	24	20	39	22	22
2667 m (20 mn vélo)	41	76	37	71	34	54	41	73
5333 m (20 mn voiture)	88	85	76	85	63	85	88	85

Ambassades d'Etats non présents à Berlin avant 1939 :

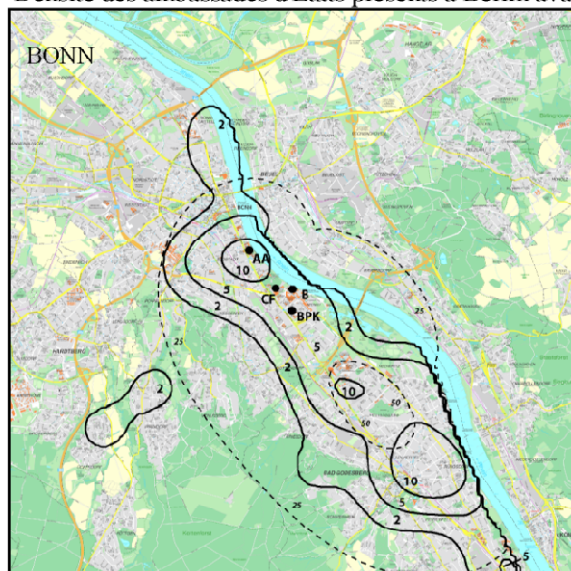
Mesures d'accessibilité des ambassades depuis les 4 lieux repères retenus :

	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
	Moyenne	4000 m	4710 m	4330 m	4660 m	4850 m	5300 m	3920 m	4830 m
Médiane	3850 m	3700 m	4440 m	3420 m	5130 m	4680 m	3830 m	3940 m

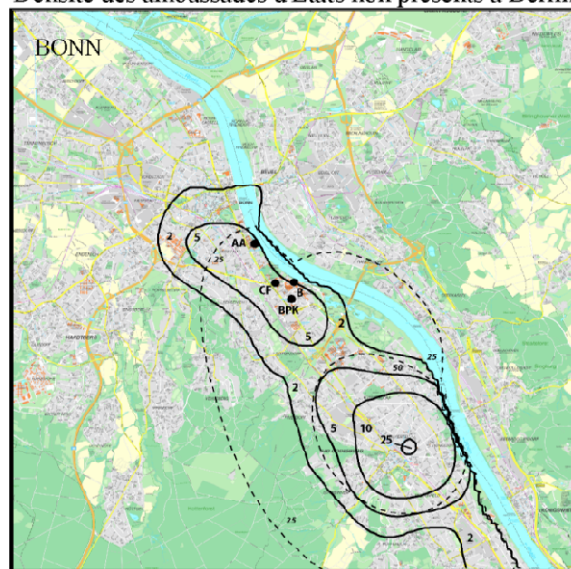
Pourcentage d'ambassades accessibles à différentes portées depuis les 4 lieux repères retenus:

	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
333 m (5 mn pied)	0	0	2	0	4	4	3	0
667 m (10 mn pied)	6	0	6	0	6	8	9	1
1333 m (10 mn vélo)	13	8	14	10	15	17	17	6
2667 m (20 mn vélo)	29	45	27	43	30	25	34	39
5333 m (20 mn voiture)	85	63	79	65	60	58	95	61

Densité des ambassades d'Etats présents à Berlin avant 1939 à 10 minutes à pied et en voiture :



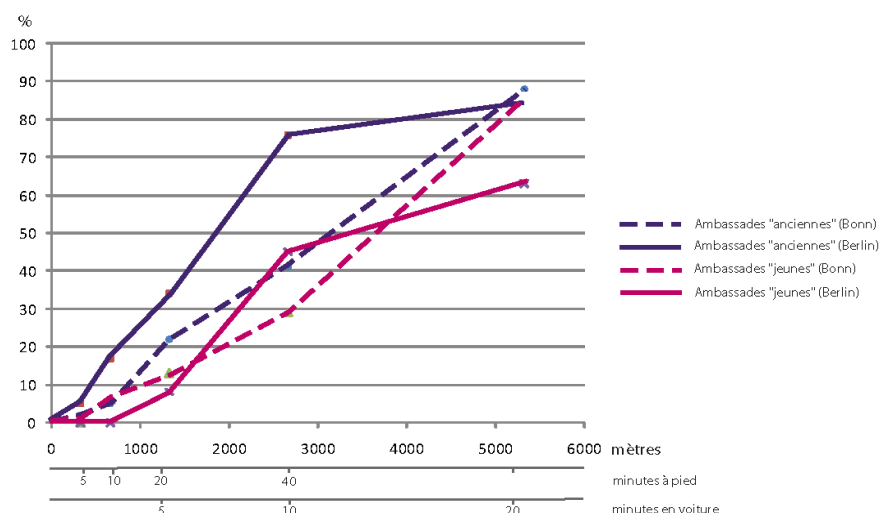
Densité des ambassades d'Etats non présents à Berlin avant 1939 à 10 minutes à pied et en voiture :



- 25 — Limite de l'espace où plus de ...% des adresses sont accessibles en moins de 10 minutes à pied
- - - 25 - - - Limite de l'espace où plus de ...% des adresses sont accessibles en moins de 10 minutes en voiture

AA Auswärtiges Amt
B Bundestag (Bundeshaus / Reichstag)
BPK Bundespressekonferenz
CF Chancellerie fédérale

Figure 28 – Progression du pourcentage d’ambassades accessibles depuis le *Bundestag* à Bonn et à Berlin en fonction de la distance



En premier lieu, il faut souligner qu’à la différence des institutions et des centrales des partis, les ambassades sont relativement éloignées des lieux centraux (de 2 à 5 km pour une grande part) (figure 28). Les deux groupes forment deux auréoles bien définies, signes d’une concentration différenciée entre les générations d’ambassades. Les ambassades anciennes²²⁰ se trouvent plus proches des 4 lieux centraux que les ambassades jeunes. C’est surtout vrai pour Berlin où les distances moyennes et médianes passent du simple au double entre les deux groupes. A Bonn, la différence est plus mesurée, de l’ordre de 200 à 600 m. Dans le cas des ambassades, la différence de taille entre Bonn et Berlin joue. Comme ces fonctions sont plus éloignées, les écarts entre les deux auréoles ne se mesurent pas dans le premier kilomètre comme entre fractions et centrales de partis mais dans un cercle au rayon plus large. Les grands écarts se situent en effet autour de 2,6 km (20 minutes en vélo). A Berlin et sur cette distance, la part d’ambassades atteintes depuis les lieux centraux est de l’ordre de 40% pour les anciennes et de 70% pour les jeunes. A Bonn, l’écart entre les deux taux est de l’ordre de 10 points. Pour cette dernière ville, la différence entre les proportions d’ambassades accessibles entre 2,6 et 5,3 km (10 et 20 mn en voiture) s’explique par la présence en grand nombre d’ambassades dans le centre de Bad Godesberg. Les ambassades non accessibles encore à cette distance sont parfois très nombreuses (42% pour les jeunes ambassades depuis l’AA à Berlin) et tiennent à des localisations très éloignées (Mehlem pour Bonn, Dahlem ou Pankow pour Berlin). La faible différence entre les distances des ambassades jeunes et anciennes à Bonn s’explique de plusieurs manières. Tout d’abord, la reconstitution de l’appareil diplomatique en Allemagne a pris du temps et le retour dans le pays d’ambassades étrangères présentes avant-guerre a pu être contemporain des premières décolonisations. Deuxièmement, dès 1949, les premières Représentations

²²⁰ Nous utiliserons par souci de fluidité du texte les expressions d’ « ambassades anciennes » pour les ambassades soit anciennement implantées ou représentant des Etats présents à Berlin avant 1939 et d’ « ambassades jeunes » pour celles qui ont choisi un emplacement dans Bonn ou Berlin-Est après 1949 puis/ou dans Berlin unifié après 1990.

diplomatiques ont élu domicile dans les hôtels et les villas de Bas Godesberg, très éloignées (4 à 5 km environ) des institutions naissantes de Gronau. Rappelons qu'à l'époque la proximité physique entre ambassades et institutions gouvernementales n'est peut-être pas vue comme fondamentale dans la mesure où l'installation à Bonn est longtemps considérée comme provisoire.

Autre aspect à retenir et commun aux deux capitales, l'AA est le lieu central le moins accessible depuis les Représentations diplomatiques alors que nous l'avions précisément retenu pour ces liens avec les ambassades. Excentré par rapport aux trois autres, il s'éloigne des ambassades plutôt qu'il ne s'en rapproche, ce qui peut amener à l'hypothèse (sur laquelle nous reviendrons) d'une sectorisation des fonctions à l'intérieur de la ville²²¹.

2.3.4. Les Représentations des Länder

A Bonn, les RL se rapprochent plus dans leur localisation du comportement des fractions parlementaires ou des centrales de partis que des ambassades (planche 4). Aucune d'entre elles ne s'éloigne de plus de 200 mètres de la B9 (Adenauerallee, Friedrich-Ebert-Allee, Godesberger Allee). Leur concentration devient très forte dans Gronau, aux abords immédiats des parlements et de la Chancellerie fédérale, bien qu'elle ait diminué après 1990. Les nouveaux *Länder* ont dû chercher des locaux ou des parcelles à une époque relativement tardive, alors que les terrains autour des Parlements étaient déjà très aménagés et occupés.

A Berlin, le parallèle avec les centrales des principaux partis peut aussi s'établir non pas selon une logique axiale, mais dans la dispersion des RL. Dans Mitte, les RL ont massivement investi la partie des *Ministergärten* non utilisés par le Mémorial de l'Holocauste. On trouve 7 *Länder* sur cette courte rue, qui donne pratiquement sur Potsdamer Platz. Trois *Länder* ont leurs RL auprès des ambassades dans le *Diplomatenviertel*. Comme pour ces dernières, il semble que les distances entre les Représentations et les institutions fédérales les plus importantes soient moins longues, bien que la ville soit plus grande. La distance médiane entre RL et le *Bundesrat*, la chambre où sont délégués les élus régionaux est également plus courte à Berlin (500 m) qu'à Bonn (637 m)²²².

Les RL conservent d'une ville à l'autre une relative proximité avec les quatre lieux centraux, et en particulier avec le *Bundestag*. En fait, c'est du *Bundesrat* que ces institutions sont les plus proches et cela paraît logique puisque leur rôle est avant tout de servir de lieu de travail pour les élus régionaux délégués dans la capitale.

²²¹ L'AA est le point repère le moins accessible si l'on prend l'ensemble des ambassades. Néanmoins, à Bonn comme à Berlin, quelques ambassades se trouvent tout près de ce ministère.

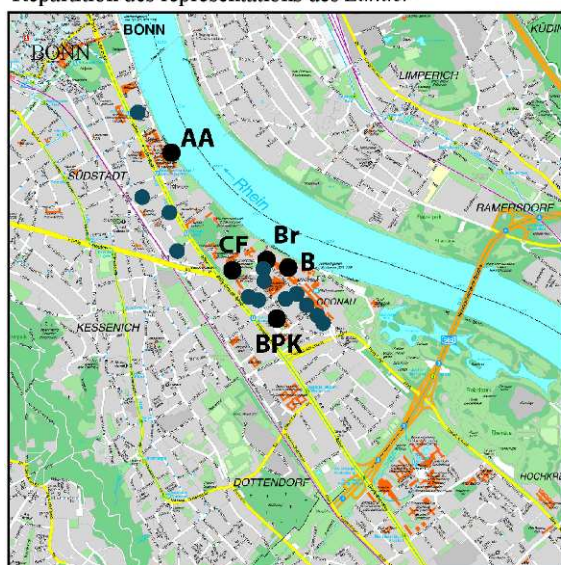
²²² Cependant, le calcul ne se vérifie pas si on le reproduit pour 1990, époque où seuls les *Länder* ouest-allemands sont présents. On trouve alors une distance médiane de 322 m.

Planche 4 – Mesures de distances appliquées aux Représentations des *Länder* à Bonn et à Berlin

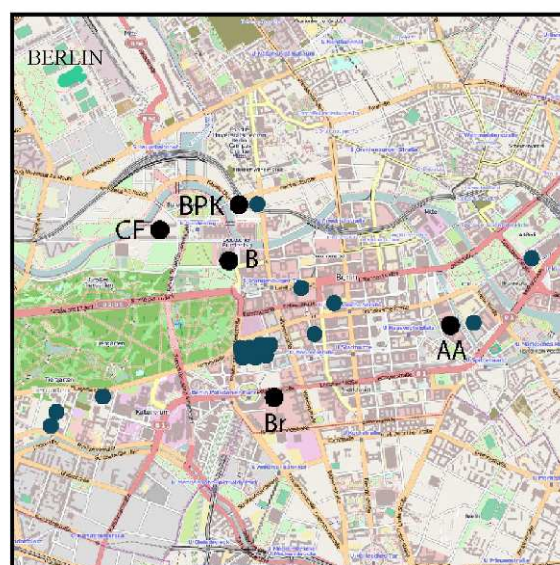
Mesures d'accessibilité des représentations de *Länder* depuis les 4 lieux repères retenus ainsi que depuis le *Bundesrat* :

	<i>Bundesrat</i>		<i>Bundestag</i>		Chancellerie		AA		<i>Bundespressekonf.</i>	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
Moyenne	900 m	910 m	870 m	1010 m	1060 m	1300 m	1590 m	1430 m	850 m	1230 m
Médiane	530 m	660 m	320 m	750 m	710 m	1120 m	1350 m	1330 m	360 m	1050 m

Répartition des représentations des *Länder*



AA Auswärtiges Amt
B Bundestag
Br Bundesrat
CF Chancellerie fédérale
BPK Bundespressekonferenz



● Représentation d'un Land
500 m
↑ N

NB : A Bonn, la représentation du *Land* de Mecklembourg-Poméranie Occidentale est en-dehors de la carte (1km vers le sud)

2.3.5. La presse

A Bonn comme à Berlin, la géographie des journalistes inscrits dans la BPK diffère peu de ceux inscrits dans la VAP. Les points où la part des journalistes accessibles est la plus importante correspondent aux *Pressehäuser* dans les deux villes²²³. Cela s'explique par la vocation de ce lieu d'être à la fois l'espace où se déroulent les conférences de presse et le lieu où travaille un grand nombre de journalistes spécialisés dans les affaires politiques. Ces derniers représentent 32 % des membres de la BPK et 20 % de ceux de la VAP en 1996 et respectivement 30% et 16% en 2009 pour Berlin. Les abords de ces concentrations sont également très riches en rédactions et en bureaux utilisés par les journalistes. Le plus intéressant, c'est que les *Pressehäuser* sont peu éloignés des parlements et en particulier du *Bundestag*. Dans l'ensemble, les membres de la VAP ont une géographie plus étalée, avec le pôle central rassemblant une moindre proportion d'employés. Cela s'explique par le fait que les rédactions de médias étrangers sont moins importantes. Une part non négligeable de correspondants travaille à leur domicile, donc souvent dans des quartiers plus éloignés des grandes instances politiques que la *Bundespressekonferenz*.

Planche 5 (page suivante) - Mesures de distances appliquées aux membres de la BPK et de la VAP à Bonn et à Berlin

²²³ Pour l'analyse de ce groupe, nous avons divisé l'ensemble entre les deux associations. Comme les éléments ne sont pas des adresses mais des individus²²³, la taille des rédactions se pondère d'elle-même puisqu'un lieu où travaillent 10 journalistes sera compté 10 fois.

Journalistes membres de la BPK :

Mesures d'accessibilité des journalistes depuis les 4 lieux repères retenus :

Mesures d'accessibilité des journalistes depuis les 7 lieux répertoriés :								
	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
	Moyenne	1390 m	1290 m	1640 m	1530 m	2270 m	1820 m	1240 m	1160 m
Médiane	290 m	690 m	670 m	870 m	1420 m	1420 m	230 m	450 m

Pourcentage de journalistes accessibles à différentes portées depuis les 4 lieux repères retenus:

	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
333 m (5 mn pied)	62	15	9	0	0	0	58	36
667 m (10 mn pied)	65	50	27	34	1	4	75	58
1333 m (10 mn vélo)	76	82	78	72	29	46	77	77
2667 m (20 mn vélo)	86	94	83	91	82	92	87	94
5333 m (20 mn voiture)	91	97	93	97	91	97	93	97

Journalistes membres de la VAP :

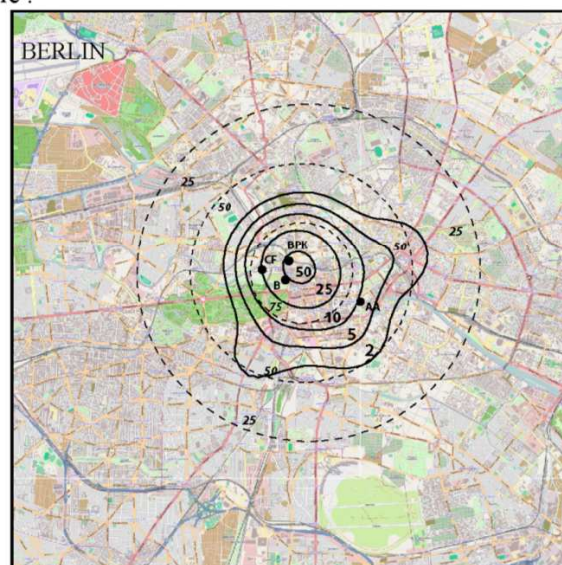
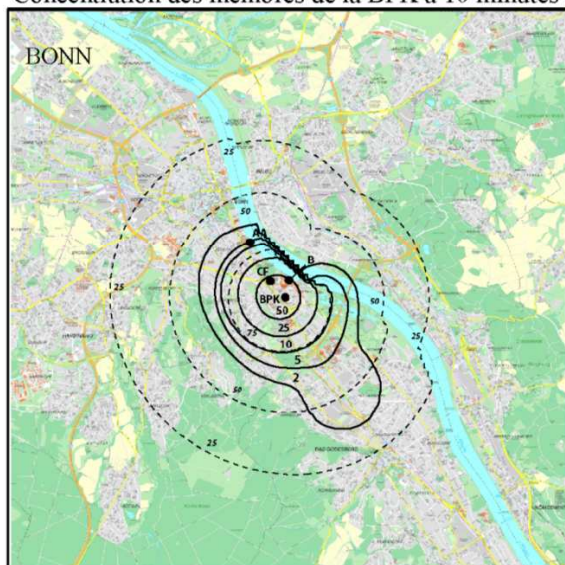
Mesures d'accessibilité des journalistes depuis les 4 lieux repères retenus :

Mesures d'accessibilité des parlementaires depuis les 4 lieux de travail								
	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
	Moyenne	3190 m	2800 m	3360 m	2920 m	3870 m	3400 m	3050 m	3890 m
Médiane	1620 m	1150 m	1360 m	1290 m	1420 m	1610 m	1450 m	1220 m

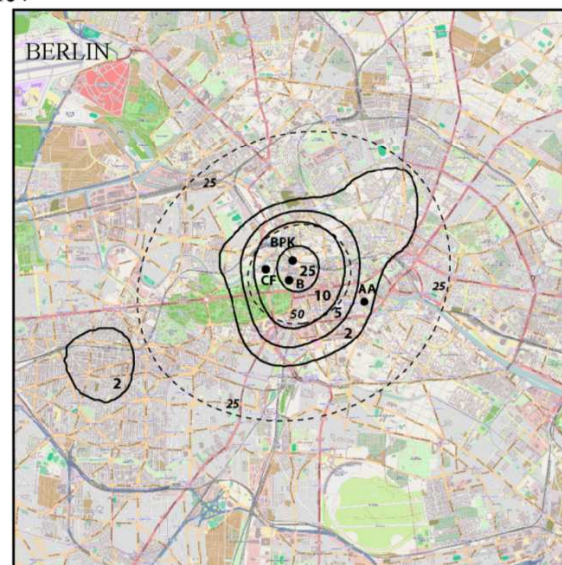
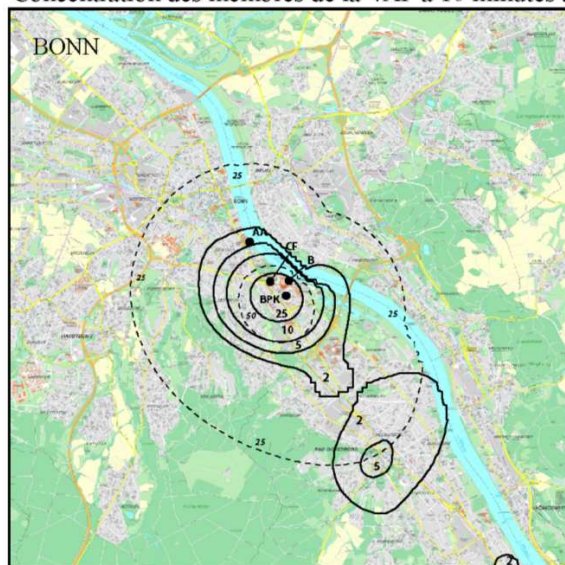
Pourcentage de journalistes accessibles à différentes portées depuis les 4 lieux repères retenus:

	Bundestag		Chancellerie		AA		Bundespressekonf.	
	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin	Bonn	Berlin
333 m (5 mn pied)	32	11	10	0	0	0	32	28
667 m (10 mn pied)	38	32	13	28	0	1	46	37
1333 m (10 mn vélo)	48	54	50	50	16	18	48	52
2667 m (20 mn vélo)	58	62	57	62	58	63	58	65
5333 m (20 mn voiture)	78	85	80	86	73	78	79	85

Concentration des membres de la BPK à 10 minutes à pied et en voiture :



Concentration des membres de la VAP à 10 minutes à pied et en voiture :

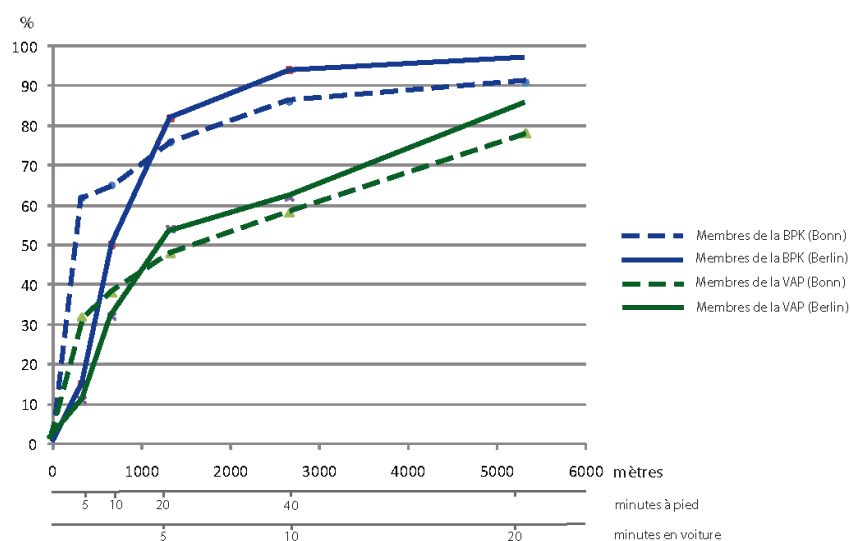


- 25 — Limite de l'espace où plus de ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes à pied
 - - - 25 - - - Limite de l'espace où plus de ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes en voiture

AA Auswärtiges Amt
 B Bundestag (Bundeshaus / Reichstag)
 BPK Bundespressekonferenz
 CF Chancellerie fédérale

A l'inverse des Représentations, la proximité entre les journalistes et les organes politiques les plus importants semble être plus grande à Bonn lorsqu'on observe les faibles portées (planche 5). Plus de la moitié des journalistes travaillaient à moins de 10 minutes à pied du *Bundestag* et de la Chancellerie. A Berlin, le léger décalage de cette dernière vers l'ouest l'éloigne de quelques dizaines de mètres supplémentaires mais la proximité entre tête de l'exécutif et les grandes rédactions restent grandes.

Figure 29 – Part des membres de la BPK et de la VAP accessibles en fonction de la distance au *Bundestag* à Bonn et à Berlin



La structure de ces deux groupes rappelle un peu celle des deux types d'ambassades, à savoir deux auréoles distinctes mais avec un centre comparable (figure 29). Les correspondants étrangers se situent de manière, moins concentrés dans les espaces centraux que les membres de la BPK. Cela s'explique largement par le fait que la plupart de ces journalistes travaillent chez eux, hors des rédactions. Cependant, on note des différences avec ce schéma. Tout d'abord, les écarts sont plus importants au-delà de 1,3 km (20 mn à pied). Cela va bien sûr dans le sens d'une différence entre ceux qui travaillent à leur domicile (éloigné car répondant aux logiques de prix du marché) et ceux qui travaillent dans des rédactions. La localisation de ces dernières dépend des nécessités spécifiques au secteur, à savoir l'équilibre entre le prix auquel on peut louer des surfaces et la proximité (nécessaire ?) avec l'exercice politique. L'apparition d'adresses qui soient en partie privées et non plus officielles, ou du moins consacrées exclusivement à des activités professionnelles implique une divergence entre les deux villes. La part de lieux situés dans les environs de la ville, dans les espaces périurbains, est beaucoup plus importante à Bonn, alors qu'à Berlin, les phénomènes de banlieue et de périurbanisation sont inconnus. C'est pourquoi au-delà de 5,3 km, dans des franges allant de 6 à 12 km du centre, la part des journalistes est plus importante à Bonn qu'à Berlin. Le grand écart entre médiane et moyenne (cette dernière tirée par des valeurs extrêmes et hautes) à Bonn conforte cette idée.

Néanmoins, les deux associations sont très présentes dans les petites portées (5 à 10 minutes à pied), en particulier autour du *Bundestag*, et même pour les correspondants étrangers. Cette extrême proximité du Parlement et des bâtiments de la *Bundespressekonzferenz*, qui encore une fois, renferme déjà à lui seul beaucoup de journalistes, renforce *a contrario* l'impression de retrait de l'AA et de la Chancellerie, pourtant située à quelques centaines de mètres à peine.

L'observation de l'ensemble de ces tableaux est d'abord la convergence des traits des quartiers du pouvoir entre Bonn et Berlin. Celle-ci tient au fait que les distances entre les institutions ont gardé un même ordre de grandeur entre les deux villes. Le passage à une ville, qui par la surface, est beaucoup plus grande, ne s'est pas traduit par un éclatement des fonctions et par une dilution de leur densité au statut de capitale de la ville de Berlin.

Le *Bundestag* qui montre par rapport aux fonctions de capitale les caractéristiques de centralité les plus saillantes, parce qu'avec des distances moyennes et médianes la plupart du temps plus faible. Cependant, le fait que ces quatre lieux conservent peu ou prou les mêmes propriétés d'une ville à l'autre alors qu'ils ont été choisis sur des critères de type fonctionnels et non géographiques plaide pour la conclusion suivante : le *Bundestag* forme une sorte de centre autour duquel gravitent toutes les fonctions de la capitale.

Autre point commun entre les deux villes, les fonctions semblent garder les mêmes rangs dans leur rapport au centre. En effet, quand des sous-groupes sont opérés à l'intérieur d'une même fonction comme entre les ambassades jeunes et anciennes ou entre journalistes allemands et étrangers, et lorsqu'une hiérarchie se dessine dans la distance au centre, elle reste la même de Bonn à Berlin. Ce respect du rang s'observe également entre les fonctions. La Chancellerie fédérale, les RL, les fractions parlementaires, les journalistes de la BPK et secondairement de la VAP apparaissent toujours proches du *Bundestag* (1 km ou moins). Les ministères fédéraux, les centrales des partis et les ambassades anciennes sont à un niveau intermédiaire (1 à 3 km). Les ambassades jeunes, les institutions hors ministères, les fondations des partis et 50% des correspondants étrangers occupent dans les deux villes, une troisième frange, plus périphérique (3 à 10 km).

Quelques petites divergences apparaissent néanmoins. Tout d'abord, le rayon des adresses à partir des centres est beaucoup plus grand à Bonn. De nombreuses adresses se trouvent à plus de 12 km de la *Bundestag* alors que c'est l'exception à Berlin, ce qui paraît surprenant étant donnée la superficie de la ville. C'est sans compter à Bonn les nombreuses communes périurbaines qui s'étalent vers le sud (Königswinter, Bad Honnef, Meckenheim, Wachtberg) ou en direction de Cologne (Siegburg, Sankt-Augustin). A Berlin, les adresses hors des murs du *Land*, à Potsdam notamment, sont rares sans doute parce que les phénomènes de périurbanisation sont marginaux à Berlin. Deuxièmement, à l'intérieur de la ville, les pôles secondaires, indépendants de la grande proximité autour du *Bundestag* se trouvent à Bonn plus éloignés du *Bundestag* qu'à Berlin. Dans cette dernière ville, ces pôles secondaires formés par le *Diplomatenviertel* ou l'est de Mitte sont moins éloignés que Bad Godesberg près de Bonn pour les ambassades ou du *Bezirk* de Bonn-Nord

où se trouvent plusieurs ministères fédéraux. Et surtout, les espaces interstitiels, comme le Tiergarten à Berlin sont difficilement identifiables.

L'étude systématique des différentes fonctions de capitale présentées les unes après les autres a mis en évidence deux tendances. La première est une propension à la construction autour d'un même espace dont le *Bundestag* serait le pivot. Le deuxième serait cette organisation de nature concentrique. Cependant, cette dernière est jusque-là déduite mais non véritablement prouvée. C'est pourquoi il est intéressant d'essayer de confronter les géographies des fonctions de capitale dans les mêmes analyses.

3. Le déplacement d'un système spatial de la capitale

Les différentes fonctions de la capitale ont été jusque-là observées une par une. Nous avons pu observer des géographies relativement proches, ou recoupant les mêmes quartiers. La confrontation des fonctions permettrait de tester les hypothèses présentées en début de chapitre sur des structures se rapprochant des modèles développés par l'Ecole de Chicago, à savoir des logiques concentriques, en secteurs ou polycentriques.

3.1. Dans la capitale, une ordinaire logique centre-périphérie

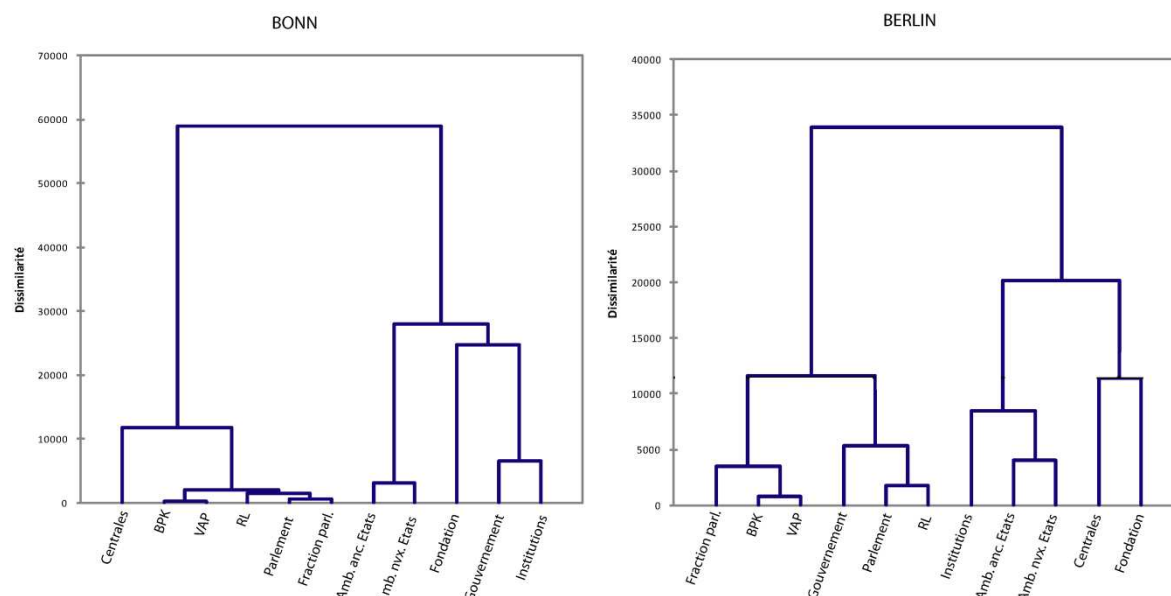
Le recours à une Classification Ascendante Hiérarchique (CAH)²²⁴ permet de mesurer la dissimilarité entre les fonctions présentées en ce qui concerne leurs localisations. Cette méthode confirme la dissociation entre les fonctions quant à leur rapport au centre et plus particulièrement entre celles qui présentent des valeurs très hautes au centre et basses dès la proche périphérie et celles qui ont des valeurs moins hautes mais sur des espaces plus étalés (figure 30).

Le principal apport de ces graphes est la confirmation d'un rapprochement spatial des fonctions au sein de mêmes familles. En effet, les journalistes de la BPK et de la VAP ont un profil assez similaire dans les deux villes, tout comme les ambassades jeunes et anciennes. Le gouvernement et les institutions ont également des logiques de localisation proches. Ce premier aperçu du comportement des fonctions de capitale doit nous pousser à comparer directement leurs logiques de localisation et leurs contributions respectives à la formation d'un quartier gouvernemental. Pour chacun des 25600 hectares retenus dans nos deux terrains d'analyse, nous pouvons confronter la proportion d'adresses relatives à chacune des fonctions de capitale accessibles dans un rayon donné. La médiane de ces valeurs permet de mettre en évidence ce phénomène de superposition puisqu'une valeur élevée requiert, pour le quartier considéré, un

²²⁴ Cette analyse comme les suivantes dans cette partie de chapitre repose sur un tableau utilisant pour éléments chacun des 25000 hectares de la grille et pour variables les différentes fonctions. Aucune pondération n'a été introduite entre les fonctions. Nous n'avons trouvé aucun fondement théorique pertinent pour en intégrer. Chaque fonction compte donc de manière équivalente, indépendamment du nombre d'adresses concernées qui peut varier de 5 (pour les fondations politiques) à près de 1000 pour les membres de la BPK.

potentiel d'accessibilité confortable pour au moins 50% des fonctions différentes²²⁵ (carte 25 et 26).

Figure 30 – Résultats de la CAH sous forme de dendrogrammes mesurant la dissimilarité dans la géographie des fonctions de capitale à Bonn et à Berlin

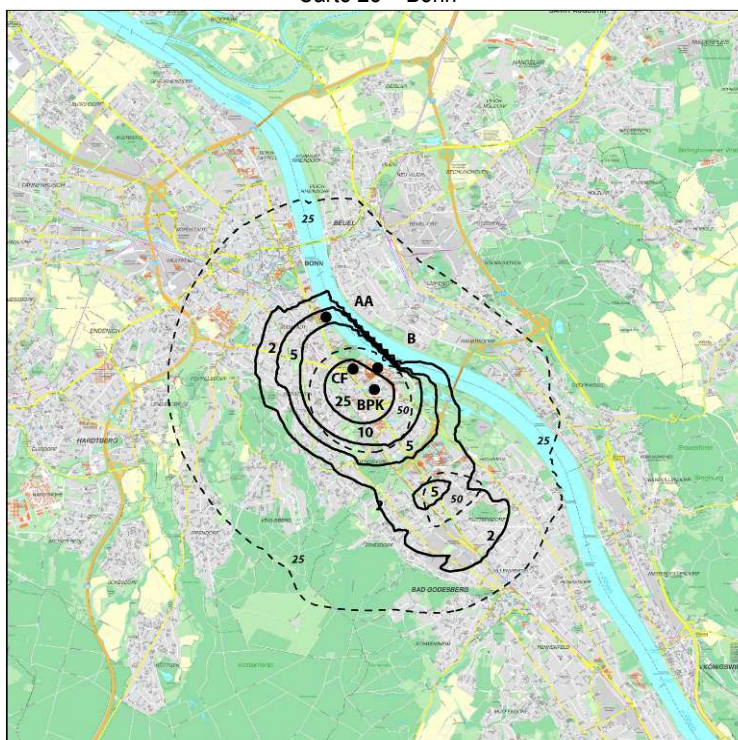


La délimitation des quartiers gouvernementaux proposée par ces méthodes se heurte à l'utilisation du seuil utilisé. Par exemple, comparer la taille des espaces du pouvoir à Bonn et à Berlin demande de toujours préciser à partir de quelle part de fonctions est accessible (avec quelle limite en distance-temps). Le quartier semble couvrir un espace plus resserré à Berlin avec une médiane de 20% des fonctions accessibles mais beaucoup plus lâche à Bonn avec des seuils plus faibles, de l'ordre de 2 ou 5 % (tableau 22).

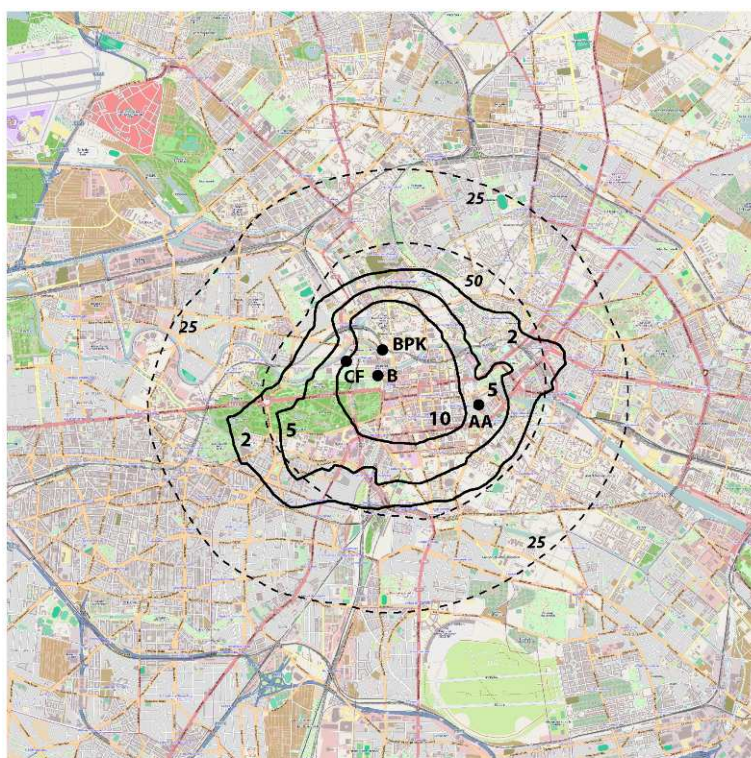
²²⁵ D'autres valeurs autres que la médiane auraient pu être utilisées. Une première méthode aurait consisté à opérer la somme des valeurs dans les différents points du périmètre étudié. Cela permettrait d'établir les lieux, où les concentrations d'adresses sont les plus importantes. Cependant, une telle opération ne permet pas de faire la différence entre les concentrations respectives de chacune des fonctions. La moyenne aurait eu la même fâcheuse propriété, d'être trop influencée par des valeurs extrêmes et de donner une définition trop large des espaces du pouvoir. La valeur minimale de chaque série de variables permet de souligner en particulier les quartiers où toutes les fonctions sont accessibles sans exception. Elle introduit une définition très restrictive du quartier gouvernemental, voire trop, et en particulier à Bonn, où certaines sont quasiment absentes de Gronau. La valeur maximale permet à l'inverse de proposer l'image d'un quartier en tenant compte de la fonction la plus représentée et une extension beaucoup plus large du quartier du pouvoir. Cependant, cette méthode tend à donner un poids important à certaines localisations particulières relativement secondaires.

Cartes 25 et 26 – Quartier gouvernemental calculé à partir de la médiane des fonctions pour Bonn et pour Berlin

Carte 25 – Bonn



Carte 26 – Berlin



25 ——— Limite de l'espace où ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes à pied
25 - - - - - Limite de l'espace où ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes en voiture
AA Auswärtiges Amt
B Bundestag (Bundeshaus / Reichstag)
BPK Bundespressekonferenz
CF Chancellerie fédérale

1 km ↑ N

Tableau 22 – Surface des quartiers gouvernementaux selon le seuil utilisé (en hectares) et pour une distance de 10 minutes à pied²²⁶

Pourcentage médian de points relevant des différentes fonctions de capitales situés à une distance inférieure à 660 m	Bonn	Berlin
2	914	1399
5	458	804
10	290	359
20	134	31

Y a-t-il un quartier gouvernemental ? La géographie du pouvoir proposée par cette méthode conduit à bien montrer, à Bonn comme à Berlin un seul pôle dominant les autres. Si l'on prend pour seuil les 10% d'adresses accessibles à moins de 10 minutes à pied comme valeur médiane, des pôles bien distincts apparaissent continus et sans enclave. Les valeurs les plus fortes sont, dans les deux villes, mesurées dans le triangle formé par le *Bundestag*, la *Pressehaus* et la Chancellerie fédérale.

A Berlin, le quartier formé joint l'Invalidenstraße au nord à la Leipziger Straße au sud, et sur une ligne ouest-est, part de la Chancellerie fédérale jusqu'à l'Université Humboldt (à l'ouest de l'Île des Musées). A Bonn, le même quartier aurait la forme d'une ellipse dont le diamètre le plus long suivrait la B9 entre l'*Auswärtiges Amt* et un point situé non loin de la Platz der Vereinten Nationen. Avec un seuil abaissé à 2 ou 5%, l'extension est beaucoup plus étendue vers le sud et vers Bad Godesberg que vers le nord. Le centre-ville historique de la ville de Bonn se trouve totalement extérieur à la fonction de capitale. A Berlin, en revanche, les extensions transforment le noyau central en une ellipse plus étendue sur un axe est-ouest que dans le sens nord-sud. La formation d'un espace avec un faisceau de fonctions inhérentes au statut de capitale avec pour centre géométrique le *Bundestag* ou le triangle *Bundestag-Presssehaus-Chancellerie* n'est évidemment pas un hasard. Cela s'explique en premier lieu parce que les parlements présentent une répartition très ramassée dans la ville. Et deuxièmement, le *Bundestag* et le *Bundesrat* attirent à eux nombre de fonctions annexes plus importantes que le gouvernement. Ainsi, les fractions parlementaires des partis comme les RL sont le plus souvent très proches du Parlement. Les premières sont par leur existence même très liées au *Bundestag* et sont d'ailleurs abritées dans les mêmes bâtiments que les bureaux des députés. Les RL jouent un rôle comparable au niveau du *Bundesrat*. Autre point commun entre Bonn et Berlin, et qui contribue à renforcer ce puissant pôle, c'est la concentration des journalistes à proximité avec cette structure que constitue la *Pressehaus*.

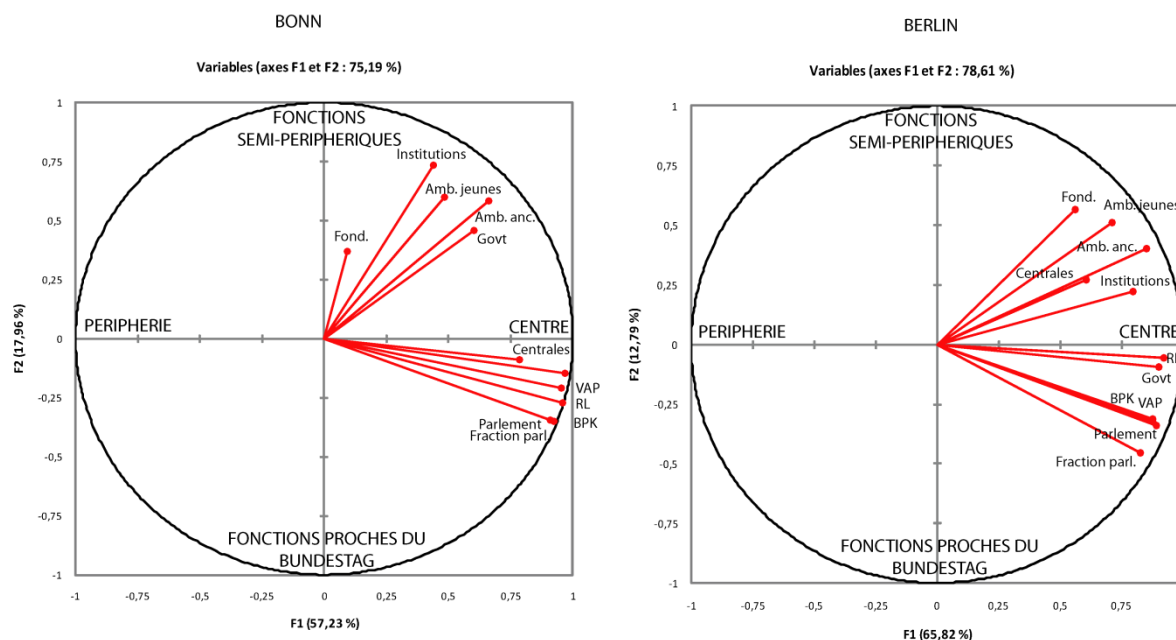
Hors de ce noyau central autour du Parlement, dans un rayon d'environ dix à quinze minutes à pied (660 à 1000m), les quartiers se spécialisent dans quelques fonctions mais pas dans toutes. A Bonn, les ministères et les institutions sont les seules à être présentes sur les franges nord du centre-ville et dans la périphérie sud-ouest. Les ambassades sont très présentes à Bad

²²⁶ Pour un seuil donné, la taille du quartier gouvernemental augmente évidemment à mesure que la distance d'accessibilité de référence augmente.

Godesberg, et même plus qu'à Gronau. La rive droite du Rhin est vide ou quasiment de ces fonctions de capitale, et reflète l'étalement urbain de Bonn, qui historiquement s'étend peu vers l'est. Le Rhin forme donc une véritable barrière renforcée par la largeur du cours d'eau et le faible nombre de ponts au nombre de trois (dont deux autoroutiers). L'extension se fait en forme d'ellipse parallèle au Rhin. De même, les reliefs jouent aussi un rôle de barrière non négligeable, un peu comme les parcs et les lacs à Berlin. Ils expliquent aussi la désaffectation pour la rive droite, beaucoup plus vallonnée et peu occupée et la faible extension vers l'ouest. Les fonctions de capitale à Bonn suivent donc le schéma général de l'urbanisation en privilégiant les axes nord-sud, parallèles au Rhin sur son côté gauche. A Berlin, les ambassades et les partis occupent des espaces beaucoup plus périphériques tout comme les journalistes qui travaillent à domicile.

L'emploi de méthodes statistiques comme les Analyse en Composante Principale (ACP) permet de mettre en évidence les logiques qui apparaissent comme les plus structurantes dans l'espace²²⁷. Ces dernières confirment l'impression donnée par les cartes constituées à partir des valeurs centrales et en premier lieu la médiane. A Bonn comme à Berlin, un premier axe factoriel permet d'expliquer environ 60% de l'information, et distinguent les fonctions en raison de leur concentration dans le quartier gouvernemental (figure 31). En effet, les ministères, les institutions, les ambassades ainsi que les fonctions non centrales des partis (fondations et mouvements de jeunesse) sont plus éclatées dans les deux villes et séparées des parlements, journalistes et représentants des *Länder* plus ramassés.

Figure 31 – Résultats de l'ACP appliquées aux fonctions de capitale (axes factoriels 1 et 2)



²²⁷ Le tableau utilisé est le même que pour le calcul de la médiane. Il a pour variables la part d'adresses accessibles à moins de 10 minutes à pied pour chacune des fonctions et pour éléments, chacun des 25600 points de la grille.

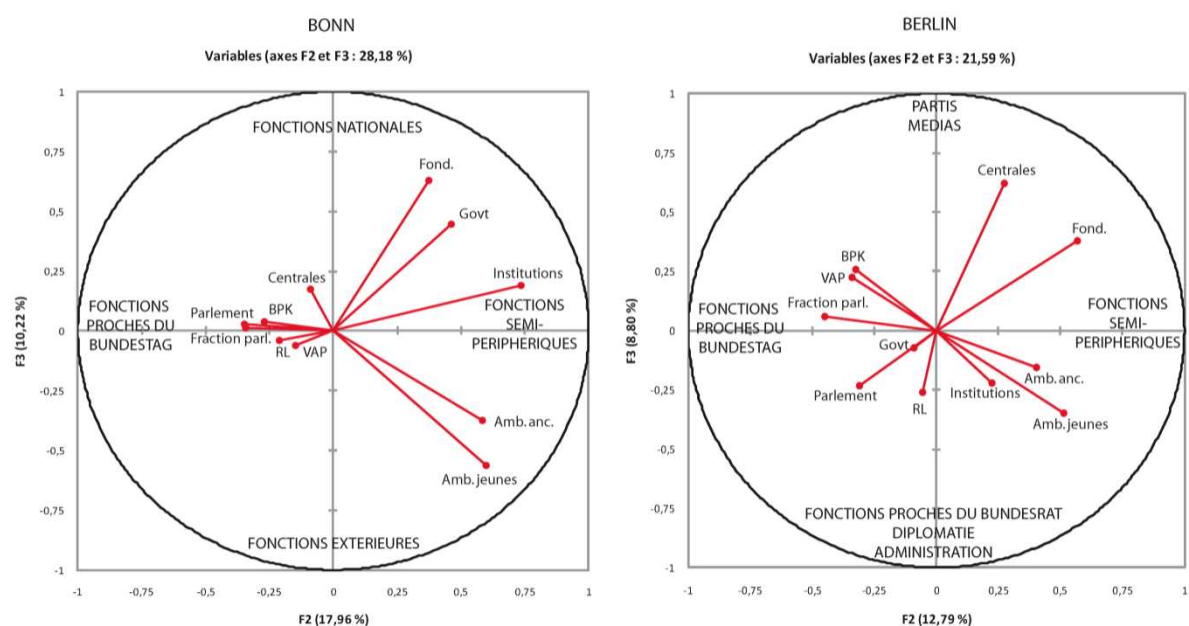
3.2. L'organisation interne du quartier gouvernemental

La répartition des ambassades avait montré le caractère légèrement excentré de l'AA, alors que par ailleurs, les mesures comparées de distance moyenne pour les jeunes et les vieilles ambassades avaient mis en évidence des logiques concentriques autour d'un centre incarné par le couple *Bundestag-Bundesrat*. C'est donc légitimement que l'on peut penser, à Bonn comme à Berlin, à un partage de l'espace par secteurs ou par quartiers, indépendamment d'un rapport au centre, qui peut être structurant par ailleurs. Ce qui est vrai pour les Représentations diplomatiques, l'est à des degrés moindres pour à peu près toutes les fonctions inhérentes au statut de capitale. La récurrence dans les analyses d'un schéma de lecture centre/périphérie ne doit pas cacher d'autres logiques plus secondaires.

Dans l'ACP proposée ci-dessus, les axes factoriels opposaient moins les fonctions entre elles que des quartiers périphériques exempts de bâtiments en lien avec le statut de capitale et des espaces centraux densément occupés par la vie politique et médiatique, l'administration ou encore la diplomatie. Les traitements opérés avec les axes factoriels 2 et 3 montrent des divergences entre Bonn et Berlin quant à la géographie générale de leur fonction (figure 32). A Bonn, la spécialisation entre les quartiers apparaît un peu plus forte séparant des fonctions à vocation avant tout fédérale ou nationale comme les partis ou l'administration à d'autres fonctions beaucoup plus en lien avec l'extérieur de la capitale (ambassades, RL, correspondants étrangers). A Berlin, le troisième axe oppose les fonctions de capitale de manière un peu différente entre d'une part les médias et les partis et d'autre part les représentations, l'administration. Elle divise les fonctions entre celles qui sont plus proches du *Bundestag* et de la tête de l'exécutif (c'est très visible pour les journalistes et les fractions parlementaires) et celles plus proches du *Bundesrat* comme les RL. Le gouvernement dans son ensemble occupe une position intermédiaire. Cette séparation entre les deux parlements et les fonctions indirectes qui leur sont liées est aussi spatial, puisque elle permet d'opposer des concentrations situées au nord de l'axe d'Unter den Linden (*Spreebogen*, rives de la Spree) et celles situées au sud (*Wilhelmstraße*, *Ministergärten*, *Diplomatenviertel*). En tous les cas, même si elles diffèrent entre les deux villes, il existe bien à Bonn et à Berlin des logiques sectorielles.

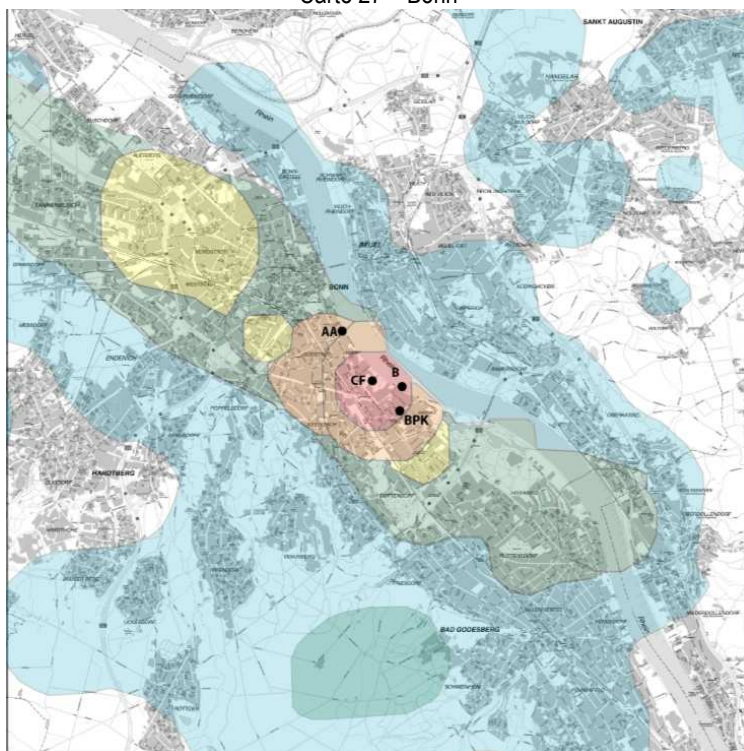
Pour mettre en évidence ces dynamiques indépendantes dans la dimension gravitaire, nous avons également utilisé la méthode des « nuées dynamiques ». L'objectif est de dessiner sur les grilles des logiques de regroupement en fonction du profil spatial.

Figure 32 – Résultats de l'ACP appliquées aux fonctions de capitale (axes factoriels 2 et 3)

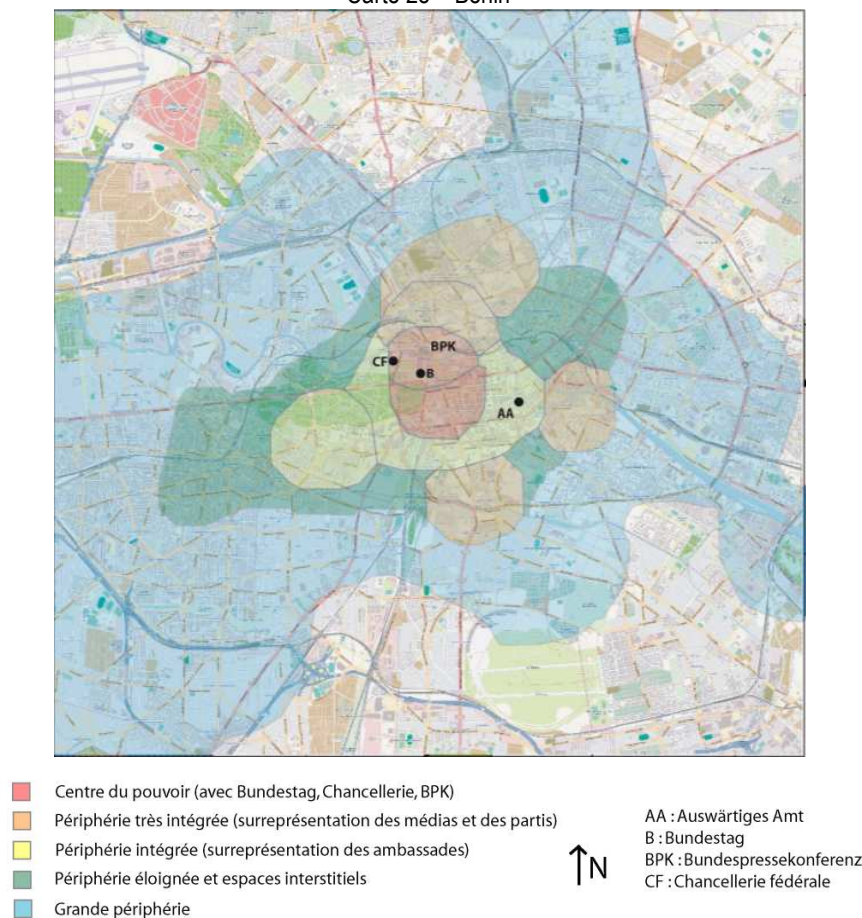


Cartes 27 et 28 – Typologie de la spécialisation des espaces urbains de Bonn et de Berlin dans les différentes fonctions de la capitale (méthode des nuées dynamiques)

Carte 27 – Bonn



Carte 28 – Berlin



Echelle : 1:110000 - Réalisation : A. Laporte, 2011

Les catégories de structuration de l'espace en secteurs ou avec plusieurs pôles n'apparaissent finalement pas comme le mode de description optimal. Puisque les logiques concentriques sont très structurantes, il est plus aisé d'interpréter les cartes ci-dessus en parlant de centres et de périphéries différenciés. Dans les deux villes, on observe un cœur très dense abritant le *Bundestag*, la Chancellerie et le siège de la BPK.

Les divergences de localisation entre les fonctions se manifestent cependant beaucoup plus nettement à mesure que l'on s'éloigne du couple *Bundestag-Bundesrat*. En effet, on constate des choix très francs dans les quartiers péricentraux. A Berlin, comme nous l'avons dit, le noyau gouvernemental paraît un peu moins fort et un peu plus étendu qu'à Bonn. Cela s'explique également par la distanciation opérée entre *Bundestag* (avec lequel travaillent les journalistes et où se retrouvent les fractions politiques) et *Bundesrat* (dont l'activité touche aux *Länder*). Les ministères, qui sont nombreux sur la Wilhelmstraße, s'étendent aussi en suivant la Spree vers l'ouest (en passant par la Chancellerie) et vers le nord. Les ambassades sont présentes à Mitte mais sont aussi très nombreuses au sud du Tiergarten mais laissent des quartiers entiers totalement déserts (Wedding, Kreuzberg). Si le quartier gouvernemental se dessine dans la nouvelle capitale à cheval sur le tracé de l'ancien Mur, les pôles secondaires, quelles que soient les fonctions, sont par contre beaucoup plus importants à l'Ouest. A l'Est, mis à part quelques ambassades d'Etats (eux-mêmes périphériques sur la scène économique mondiale) à Pankow, tous les quartiers à l'est

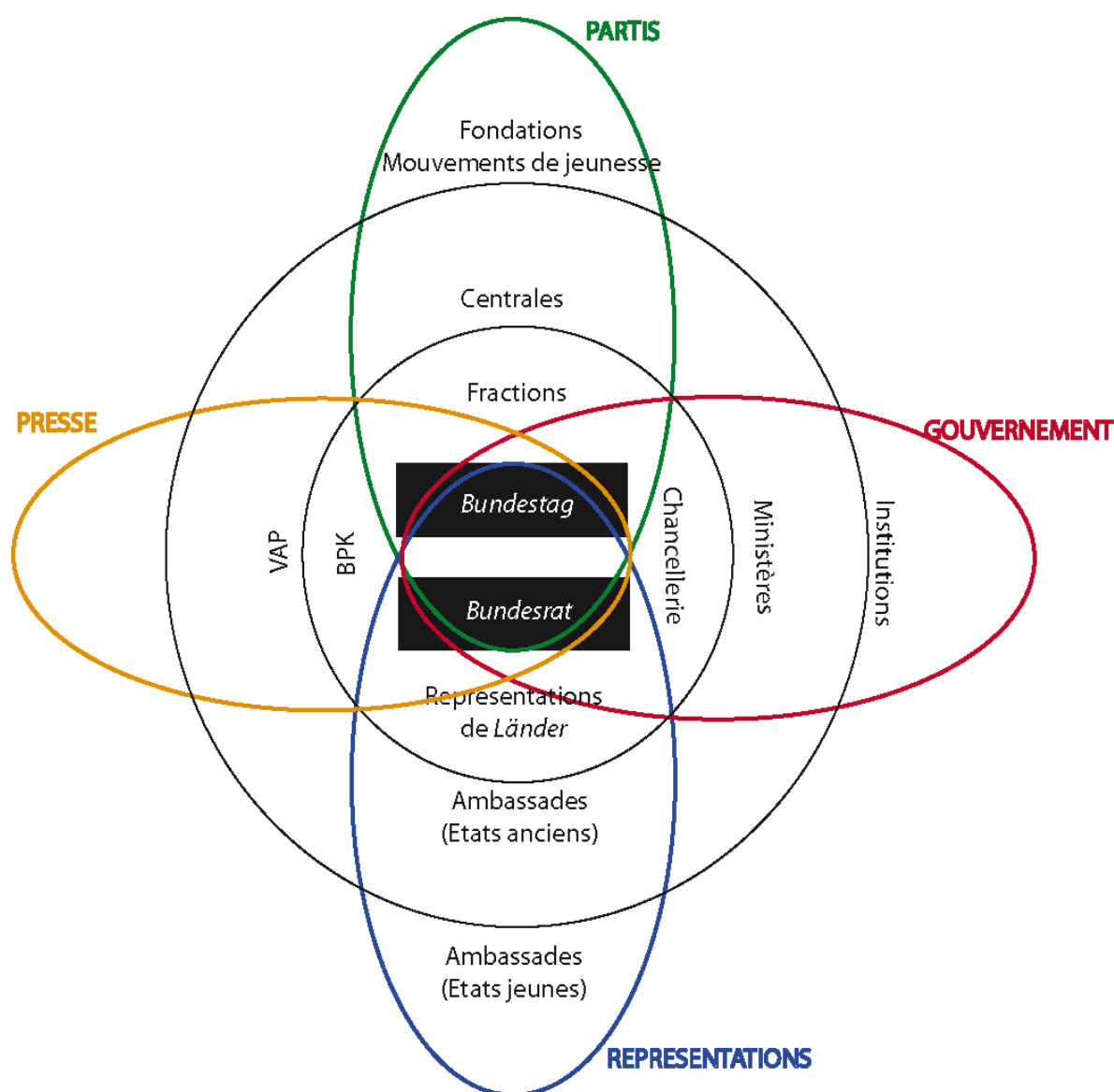
de l'Alexanderplatz paraissent être de vrais déserts pour les fonctions de capitale. Dans les quartiers occidentaux, un semis lâche mais régulier de Représentations, de journalistes et d'institutions couvre Charlottenbourg et Wilmersdorf et s'étend sur les arrondissements de l'ancien secteur américain sur Dahlem et Grünewald (qui accueillent pour certaines des missions militaires durant la Guerre Froide). A Bonn, la distinction se fait entre les quartiers qui se trouvent sur l'axe de la B9 et ceux qui s'en éloignent.

Lorsqu'on s'éloigne de plusieurs kilomètres du *Bundestag* ou du *Bundesrat*, la différenciation entre les quartiers change de nature. A Bonn, on ne peut que souligner à nouveau le rôle de barrière du Rhin. Aucune institution fédérale, aucune ambassade, aucune RL, aucune centrale de parti politique n'est implantée sur la rive droite, même face au Parlement ou à la Chancellerie. L'inventaire des adresses situées de l'autre côté du fleuve se limite à deux fondations de partis (la Konrad-Adenauer Stiftung à Sankt Augustin et la Friedrich-Neumann Stiftung dans les Siebengebirge) et quelques adresses personnelles de journalistes. S'il y a un plan concentrique à Bonn, il faut le considérer un peu à la manière du plan de Chicago dessiné par Burgess, avec la côte du Lac Michigan qui sectionne l'organisation des cercles (BURGESS, 1990, p.131). Parmi les autres discontinuités à Bonn, notons le rôle de forêts au sud-est, qui se trouvent sur des hauteurs et donc un effet de barrière plus relatif mais réel.

A Berlin, les entorses à un plan concentrique sont de nature différente puisqu'on ne trouve pas de discontinuité physique franche (hydrologique ou topographique) venant faire obstacle à l'espace urbain. Les discontinuités se trouvent plutôt entre quartiers. En dehors du centre, certains abritent un nombre substantiel de bâtiments et d'autres fort peu. Pour ce qui concerne les ministères et les institutions, il faut noter l'absence d'adresses à l'est de l'Alexanderplatz (hormis une exception à Pankow) alors que le semis vers l'ouest, vers Charlottenbourg et Wilmersdorf se poursuit assez loin. En ce qui concerne les ambassades et les journalistes, les logiques concentriques ne doivent pas cacher des préférences, là encore vers le sud de Tiergarten, Charlottenbourg, Wilmersdorf ou même de Moabit. Vers l'est, il s'agit plutôt de la partie orientale de Mitte (pour les ambassades) ou le quartier gentrifié de Prenzlauer Berg (pour les journalistes qui travaillent chez eux). A l'inverse, d'autres espaces, pourtant situés à égale distance du *Bundestag* ou de la Chancellerie sont relativement vides de ces adresses, et ce, indépendamment de leur précédente appartenance à Berlin-Ouest ou à Berlin-Est. Ainsi, les quartiers occidentaux de Wedding, Kreuzberg (à la seule exception de l'installation du groupe Springer) et de Neukölln rejoignent celui de Friedrichshain à l'Est dans la liste des espaces évités par les fonctions de capitale. Cette séparation recoupe des divisions sociales à l'intérieur de la ville de Berlin, qui n'ont pas, comme dans nombre de grandes villes européennes une configuration strictement concentrique. Du moins, cette hypothèse, que nos données ne permettent pas de vérifier, paraît plus que plausible. Les choix de localisation à Bonn répondent bien sûr également à des logiques sociales. Les périphéries nord de Bonn, plus pauvres (Tannenbusch, Dransdorf, Rheindorf), sont des quasi-déserts en termes de fonctions de capitale à la différence d'espace, tout aussi périphériques, le long des collines boisées de l'ouest de Bad Godesberg (Wachtberg, Pech, Schweinheim).

Les mesures proposées ci-dessus (figure 33) permettent de proposer un véritable système de capitale fondé sur les localisations et les distances respectives entre les différentes fonctions. Celui-ci a été déplacé de Bonn à Berlin, effectivement comme les pierres du temple d'Abou Simbel, c'est-à-dire sans être grandement modifié.

Figure 33 – Modèle spatial de la répartition des fonctions de capitale dans la capitale de l'Allemagne fédérale



Conclusion

Le déménagement des institutions et des fonctions de capitale entre Bonn et Berlin n'a pas été un déplacement de fonction opéré au hasard d'une ville à l'autre. Un grand nombre de structures internes a été transféré tel quel. Le système spatial de la capitale allemande alterne des logiques concentriques, avec des densités qui diminuent à mesure qu'on s'éloigne du centre, et secondairement des logiques de secteurs. Il est le reflet de l'organisation institutionnelle du régime politique démocratique et parlementaire de l'Allemagne fédérale. En effet, le rôle prédominant du Parlement et en particulier du *Bundestag* n'apparaît pas seulement comme une lecture de textes constitutionnels et une analyse de la vie politique allemande mais s'inscrit profondément dans l'espace.

Pour ce qui concerne Bonn, de multiples entretiens avec des journalistes correspondants à Bonn pointaient cette proximité des institutions. Et d'ailleurs, l'image du microcosme de Gronau souligne de nouveau ce phénomène. L'analyse des corpus montre que ce n'était pas une simple vue de l'esprit. Cependant, une simple carte de la répartition de l'ensemble des institutions, en particulier avec tous les ministères et les ambassades montre une géographie beaucoup plus éclatée, où le quartier de Gronau n'apparaît pas plus important que d'autres, comme le centre de Bad Godesberg pour la diplomatie par exemple. L'illusion d'optique vient du fait que certaines fonctions y étaient très concentrées, mais pas toutes. Il s'agissait des fonctions les plus en vue comme les parlements ou la Chancellerie et non pas des institutions dont le fonctionnement quotidien se limite plus à du travail de bureau.

L'hypothèse d'une dissociation entre des fonctions plutôt tournées vers des relations publiques et celles qui ont véritablement pour vocation l'administration du pays peut de la même manière être proposée pour Berlin, puisque dans leurs grandes lignes, ces configurations ont été également déplacées. Même si on constate un pôle central légèrement moins important (en valeurs relatives) par rapport à son pendant bonnois, et des localisations secondaires périphériques plus nombreuses et plus lointaines, il n'en reste pas moins que le pouvoir est resté concentré. Et même, proportionnellement à une ville 8 fois plus étendue, il s'est même resserré (et même nettement dans le cas des ambassades).

Ces logiques de localisation permettent donc de donner du crédit à l'hypothèse selon laquelle la forme de l'Etat se reflète dans l'organisation de la capitale. Cependant, cette hypothèse est-elle la seule à être soutenable ? A Berlin, en particulier, une autre question ne peut être éludée. Il s'agit de celle, très importante, des héritages non pas transposés de Bonn mais des structures politiques ayant préexisté dans la ville. Les Bonnois ne se sont pas installés à Berlin sur une table rase en 1999. La ville était déjà riche d'un grand nombre de bâtiments ou de terrains ayant abrité lors de la Guerre Froide ou avant-guerre des fonctions en rapport avec le statut de capitale. Leur restauration ou les changements d'affectation de ces lieux a aussi pu avoir une influence sur la

géographie générale des fonctions de capitale sur Berlin. Il apparaît donc comme absolument indispensable de confronter les configurations berlinoises du pouvoir dans l'Allemagne unifiée avec celle qui ont préexisté dans la même ville, pour en identifier les héritages ou pointer les ruptures.

« Ils arrivèrent à Berlin en fin d'après-midi, le jour suivant.
Des milliers de petites maisons, pas de point central ni
d'alignements ordonnés, une agglomération qui proliférait
sur l'emplacement le plus marécageux d'Europe. (...)
Dans deux ou trois ans, dit Eugène, ce sera une grande
métropole comme Rome, Paris ou Saint-Petersbourg.
Jamais, répliqua Gauss. Quelle ville répugnante ! »

Daniel Kehlmann, *Les Arpenteurs du monde*

« Les villes devenaient plus belles et plus
populeuses d'année en année, le Berlin de 1905 ne
ressemblait plus à celui que j'avais connu en 1901, la
Résidence était devenue une grande capitale cosmopolite, et
le Berlin de 1910, à son tour, la dépassait de beaucoup. »

Stefan Zweig, *Le Monde d'hier*

Chapitre 7 - Les lourds héritages de l'espace du pouvoir à Berlin

Le débat du 20 juin 1991 avait bien mis en évidence que la dimension mémorielle était centrale dans les discussions opposant Bonn à Berlin. Les partisans des deux camps n'ont eu de cesse de rechercher toutes les connotations historiques attachées à l'une et à l'autre ville, dans un sens tantôt positif, tantôt négatif. L'histoire allemande récente, celle qui ne remonte pas au-delà de l'unification de 1871, est tellement riche qu'elle a fourni des arguments à charge et à décharge pour Bonn et Berlin. A la cité rhénane, quelques-uns ont reproché son manque de profondeur temporelle et son caractère provisoire, tout en reconnaissant que la ville avait incarné le solide attachement de l'Allemagne fédérale au camp occidental et à la construction européenne. D'autres rappelaient à Berlin son passé de capitale de la Prusse, accusée d'avoir fait l'unité allemande à son profit. Puis, l'image de quartier général du régime national-socialiste et de siège du pouvoir de la RDA a été traînée par la ville comme deux boulets alors quelques-uns soulignaient que Berlin avait été aussi bien le lieu des pogroms organisés par les nazis, que du putsch manqué du 20 juillet 1944, du suicide d'Hitler, de mouvements dissidents importants de RDA et de la « révolution pacifique » de 1989.

En 1998, alors que le nouveau gouvernement Schröder décide d'accélérer le processus de déménagement de la capitale, la dimension temporelle est évoquée comme un refrain. Ainsi, écrit le *Spiegel* « Bonn ist Vergangenheit, Berlin ist die Zukunft. Doch es ist eine Zukunft mit viel

Vergangenheit. (...) Regierung und Parlament der Deutschen verlassen die kleine Stadt am Rhein für immer - und kehren zurück an den Ort ihrer Geschichte »²²⁸ (DER SPIEGEL, 1998). Ce passé a grandement compliqué la tâche des édiles dans les années 1990. Le rapport de Berlin avec sa mémoire a été un des importants défis de la restructuration de la ville après la réunification, et en particulier dans le contexte du déplacement des institutions. La charge symbolique portée par les lieux des événements télescope brutalement celle que porte un Etat comme l'Allemagne fédérale, qui a construit son identité sur la rupture politique et idéologique avec le nazisme, puis avec le communisme. La dimension mémorielle, qui a été inévitable dans le choix de Berlin comme capitale, s'est avérée cruciale dans tous les débats concernant le réaménagement de son centre. L'arrivée de fonctions centrales, destinées au pouvoir politique, a conduit à intégrer cette problématique historique dans la capitale.

Le substrat sur lequel s'installaient les fonctions politiques, médiatiques ou diplomatiques était lui aussi hérité, empreint d'une histoire violente, dont le tracé du Mur n'était qu'une des cicatrices. Berlin n'était pas en soi seulement le concentré de l'histoire allemande mais un espace où chaque lieu portait sa propre symbolique, qu'il s'agissait de sublimer ou de dissimuler. Car à la différence de Bonn, à Berlin, la question du réemploi ou au contraire la défiance vis-à-vis des lieux prend une dimension très importante. Parallèlement, les héritages de chaque période ont apporté leur lot de contraintes propres et d'opportunités foncières. Dans ce chapitre, nous n'aborderons donc que le cas du quartier gouvernemental berlinois, puisque ces dimensions temporelles sont beaucoup plus saillantes que pour Bonn pour qui ces débats sont bien moins passionnés.

La localisation des fonctions de capitale à Berlin est-elle donc seulement le résultat d'une transposition du système spatial bonnois ? Quels rôles jouent les géographies antérieures de la capitale berlinoise ? Les traits actuels de la répartition des institutions, des Représentations ou même des médias créent-ils une configuration nouvelle, ou retrouvent-ils des structures passées ?

1. La dimension temporelle des capitales

Toute ville est le résultat de son histoire. Sa forme et son tissu sont héritées de ses phases d'expansion et de repli, voire de destruction et de réaménagement. Les fonctions de capitale ne sont qu'un des éléments structurants de la forme et du rôle de la ville, mais elles participent, surtout dans l'histoire brutale de Berlin de sa construction. Les différents régimes et modes de gouvernement qui se succèdent avec fracas entre 1871 et 1999 façonnent chacun à leur façon leur environnement urbain par leur pratique. En acceptant de retrouver Berlin après la réunification, le gouvernement fédéral ne peut ignorer ces legs qui ont été tant mentionnés lors du débat sur la capitale.

²²⁸ « Bonn est le passé, Berlin l'avenir. Mais c'est un avenir avec un lourd passé. (...) Le gouvernement et le parlement des Allemands quittent la petite ville au bord du Rhin pour toujours – et retournent sur le lieu de leur histoire. »

1.1. Pourquoi faire intervenir le temps ?

1.1.1. Des héritages objets de représentations collectives

La question du temps et de la mémoire (qui est une forme de rapport au temps) est primordiale dans la mesure où elle peut avoir un impact sur des logiques de localisation.

En 1998, l'urbaniste américain d'origine allemande Peter Marcuse exprime son malaise avec un article controversé dans l'*International Journal of Urban and Regional Research* quant au sens de la restructuration de Berlin telle qu'entamée dans les années 1990. Pour lui, la proximité entre un quartier gouvernemental (*government district*²²⁹) et un quartier d'affaires (la Potsdamer Platz) revient à reconstituer des configurations d'avant-guerre, quand idéologie et économie avaient conjointement conduit au désastre de la Seconde Guerre Mondiale. La construction de l'immense mémorial aux victimes juives de l'Holocauste près de la Porte de Brandebourg à proximité des quartiers économiques et politiques n'est autre, toujours pour Marcuse, qu'une bonne conscience concédée par une Allemagne qui cherche à vivre sans complexe sa fierté nationale, et sa position de première puissance économique européenne (MARCUSE, 1998). La thèse soutenue a évidemment appelé des réponses très vives, 3 numéros plus tard dans la même revue (CAMPBELL, 1999 ; HAÜßERMANN, 1999). Scott Campbell et Hartmut Haüßermann ont évidemment démonté un argumentaire pauvre et souvent de mauvaise foi²³⁰. Ils ont surtout montré que les divergences d'opinion pointées par Marcuse sont en fait beaucoup plus complexes. La question du Mémorial aux victimes juives de l'Holocauste a scindé les principaux partis politiques comme l'avait fait en son temps celle du déplacement de la capitale. Par contre, et cela n'a pas été assez interrogé, les auteurs n'ont pas relevé combien la proximité peut faire sens. Autrement dit, la proximité entre des fonctions peut avoir une portée symbolique qui joue sur la configuration des quartiers. Pour Marcuse, proximité signifie connivence.

Nous avons déjà montré comment la géographie du pouvoir à l'intérieur de Berlin s'est transformée au fil des ruptures historiques (cf. chapitre 3) et comment les régimes en place se sont appropriés le centre de Berlin. Au moins dans les discours. Comme l'explique Haüßermann, l'Allemagne de l'après-réunification se construit dans son identité et son fonctionnement politique par la rupture avec le régime de la RDA et le national-socialisme. Comme la décision de revenir à Berlin et de ne pas rester à Bonn a été votée, c'est maintenant dans l'aménagement intra-urbain que les choix doivent être portés. A Bonn, en 1949, la rupture avec le national-socialisme est certes une obsession, mais elle a aussi été grandement facilitée, symboliquement, parce que la capitale était d'emblée différente. Le déplacement du pouvoir à Bonn, même contraint par des conditions géopolitiques extérieures, a donné à la fois l'opportunité et le moyen au centre politique de l'Allemagne de l'Ouest de rebâtir un pays sur des bases nouvelles.

C'est pourquoi l'étude des quartiers gouvernementaux de Bonn et de Berlin ne peut pas se passer d'une nécessaire réflexion sur le temps, les héritages qu'il a pu laisser mais aussi les

²²⁹ L'article est publié en anglais.

²³⁰ A titre d'exemple, Peter Marcuse, à plusieurs reprises, parle du groupe Daimler-Benz AG dont une partie des bureaux se trouvent à Potsdamer Platz en utilisant le nom de Daimler-Benz-Messerschmidt. Messerschmidt était le nom de l'avionneur qui équipait la Luftwaffe.

bifurcations anciennes qu'il a fait connaître aux espaces centraux des deux villes. Dans notre réflexion, il faudra bien distinguer deux dimensions très différentes dans les faits mais qui peuvent jouer l'une et l'autre. Ces dimensions sont l'histoire d'une part et la mémoire de l'autre. L'histoire retrace la continuité des faits, relativement bien établis et documentés quand il s'agit des lieux de localisation de telle ou telle institution en Allemagne depuis 1871. La mémoire fait intervenir la perception, donc avec toute sa profondeur subjective et affective, d'époques antérieures, qu'il s'agisse du vécu propre de chaque individu ou d'un héritage collectif.

Un exemple. Le 4 juillet 2008, les Etats-Unis (le jour de leur fête nationale) inaugurent leur nouvelle ambassade sur la Pariser Platz. Devant l'ambassadeur américain et George W. Bush (père)²³¹ venu pour l'occasion, la Chancelière Angela Merkel prononce un discours où elle mentionne discrètement qu'il s'agit d'un retour (*Rückkehr*) et insiste très longuement sur le rôle de haut-lieu joué par la Porte de Brandebourg, en mettant en avant son passé personnel derrière le Mur et le rôle des Etats-Unis (?) dans sa disparition (MERKEL, 2008). Cette dernière idée est même mise en scène durant les jours qui précèdent, où l'ouverture de la nouvelle ambassade donne lieu à des affiches arborant un président Ronald Reagan martial scandant en 1987, à cet endroit même, son fameux « Tear this wall down ! ».

Un aspect des choses a été cependant occulté. Le terrain appartenait à l'état étasunien depuis longtemps. L'ambassade de 2008 reprend la place qu'elle avait lorsqu'elle a été construite en 1930 et où elle est restée active jusqu'en 1941 (date de l'entrée en guerre des Etats-Unis). Détruits comme tout le centre de Berlin par l'action conjointe des bombardements et des combats de rue, les bâtiments n'ont pu être reconstruits du fait de leur position dans le *no man's land*²³². L'actuelle ambassade n'est ni plus ni moins qu'un simple retour à une situation antérieure et non un tribut à la puissance américaine. Le rapport entre le lieu et le discours qui l'accompagne peuvent donc donner lieu à des représentations diverses.

1.1.2. La dimension spatiale de la mémoire

Ainsi, la mémoire ou plus largement ce qui fait partie du patrimoine culturel commun d'une nation en termes de rapport à l'histoire, intervient non seulement lors du déplacement de la capitale d'un bout à l'autre d'un Etat, mais également dans l'agencement des institutions à l'intérieur de la nouvelle capitale.

De nombreux travaux ont déjà porté sur cette dimension spatiale de la mémoire, et ce, à plusieurs échelles. Nous renvoyons ici aux références déjà évoquées dans le chapitre 1, notamment les travaux de Pierre Nora (NORA, 1984-1992). Ces textes sont particulièrement intéressants parce qu'ils jettent un pont entre la dimension spatiale et un rapport au temps. Les chercheurs qui ont travaillé sur cette question étaient pour la plupart des historiens (comme Nora, ou François et Schulze pour les lieux de mémoire allemands) et la définition qu'ils ont eu du lieu

²³¹ George W. Bush a été président des Etats-Unis de 1989 à 1993, donc au moment de la Chute du Mur de Berlin et de la réunification.

²³² L'appareil diplomatique américain entre 1945 et 2008 à Berlin consistait en une ambassade dans Mitte côté Berlin-Est (Neustädtische Kirchstrasse) devenue après 1990 antenne de celle de Bonn, puis ambassade pour l'Allemagne en 1999. A Berlin-Ouest, les Américains installent Clayallee, à Dahlem, leur administration militaire et un consulat.

n'est pas tout à fait la même que celle des géographes. Le lieu peut être a-spatial. Il est le support de représentations mais se représente sous la forme d'objets, d'institutions ou de figures historiques ou de fiction. Il n'empêche qu'un certain nombre de lieux, au sens géographique du terme, sont quelquefois considérés comme des lieux de mémoire et notamment à Berlin.

Seulement, le lieu de mémoire, et l'article de Marcuse en était le révélateur, n'est pas simplement le placage sur un lieu (repérable ou pas dans l'espace) de représentations collectives. Du moins, celles-ci peuvent avoir pour conséquence de rendre un lieu répulsif ou attractif, générer donc à leur tour des dynamiques spatiales (carte 29). Dans une ville comme Berlin, la mémoire, ou plus largement le poids de l'histoire, devient un élément de spatialisation des activités aussi important que le prix du foncier ou que la géométrie générale de la ville.

1.2. La violente géographie de la mémoire à Berlin

1.2.1. La superposition insupportable des époques

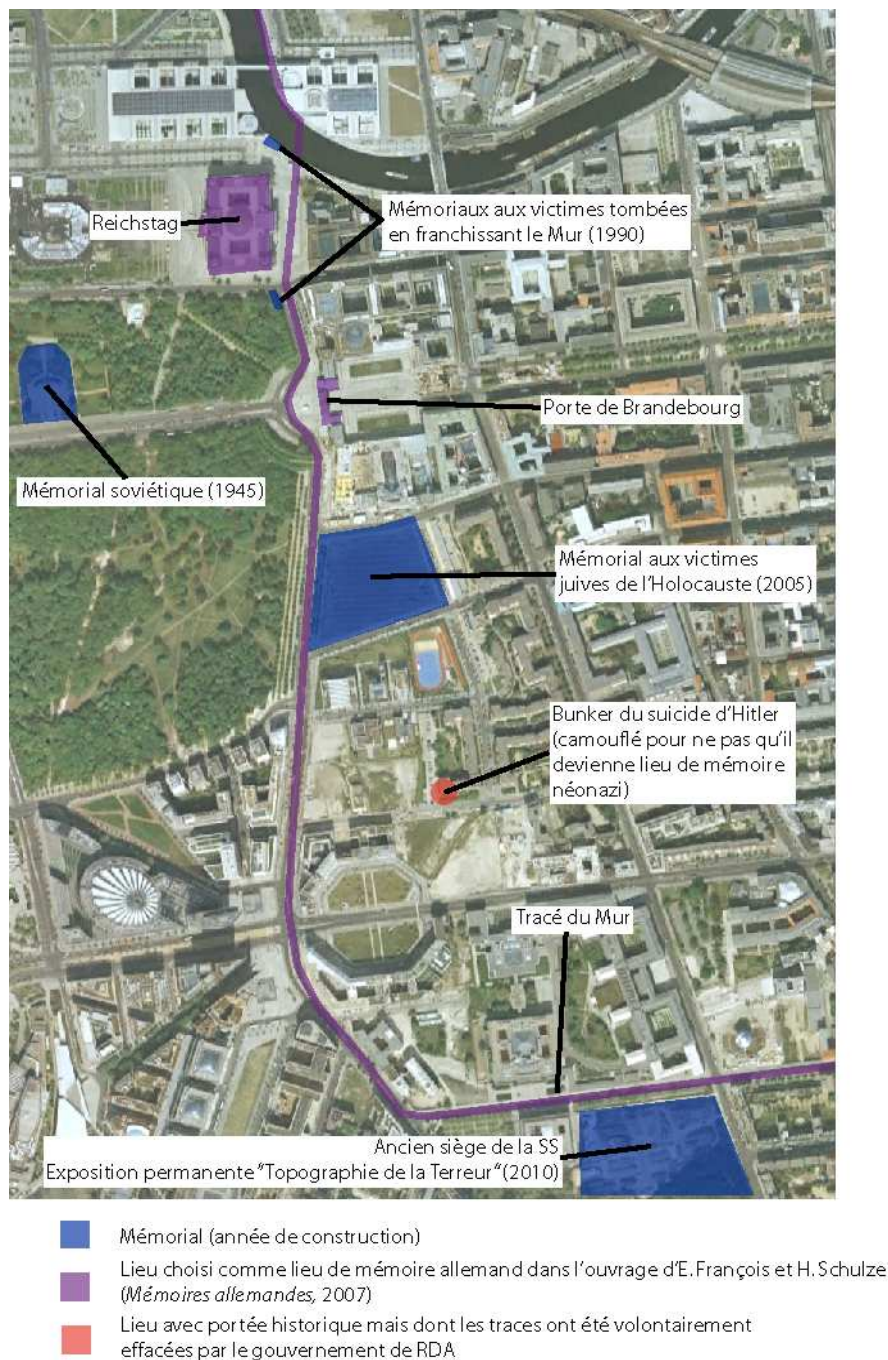
Nombreuses ont été les capitales du monde à avoir connu des changements de régime brusques, des révolutions sanglantes, des affrontements entre idéologies inconciliables. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, un changement radical de politique peut conduire à changer la capitale de lieu. Cependant, dans la majorité des cas, la capitale résiste et conserve son statut. A une autre échelle, les bouleversements politiques se concluent-ils par des déplacements à l'intérieur même du tissu urbain ?

La question ne se pose évidemment pas dans toutes les capitales. Les Etats-Unis, qui n'ont connu ni révolution, ni invasion, ni destruction majeure à Washington depuis 1814, voient leurs institutions immobiles depuis deux siècles. Il en est de même à Londres, par exemple, qui est capitale d'un Etat très ancien et qui a, à la fois peu connu d'à-coups politiques très violents et a résisté à toutes les invasions militaires.

Certains Etats connaissent des changements idéologiques très brusques sans pour autant chercher à modifier très en profondeur les lieux du pouvoir. C'est un peu comme si la rupture était strictement idéologique et absolument pas incarnée dans l'espace. Moscou est un très bon exemple. Les premiers dirigeants soviétiques, après avoir quitté Petrograd, ont utilisé sans hésiter le Kremlin comme siège de la présidence, alors qu'il s'agissait d'une ancienne résidence des tsars. La disparition de l'URSS et le passage à l'économie de marché n'a pas empêché le Kremlin de rester le siège du chef d'Etat. En Roumanie, le passage de la dictature à la démocratie en 1989 ne s'est pas non plus traduit par le rejet de ce qui avait été construit et utilisé avant la rupture. Le Parlement roumain siège dans l'ancien Palais du Peuple construit par Ceausescu.

Des remodelages plus profonds ont pu être opérés ça et là après de grandes catastrophes. On peut penser à la reconstruction de Lisbonne après le tremblement de terre de 1755, où les palais royaux sont déplacés dans la ville. Cependant, cette redistribution des fonctions dans la ville n'a pas de cause idéologique. Elle répond à des nécessités matérielles, avec une portée mémorielle possible, mais cette mémoire est liée au risque de tremblement de terre et non à la politique menée dans le lieu du fait de la fonction de capitale.

Carte 29 – Emprise spatiale des lieux commémoratifs et des « lieux de mémoire » au centre de Berlin (secteur ouest de Mitte)



Echelle : 1:11000 ; Fond de carte : Google Earth, photographie aérienne de 2007 ; Réalisation : A. Laporte, 2011

Quelques cas existent néanmoins de non-emploi de lieux du pouvoir après un changement de régime. On peut par exemple penser au château de Versailles, en France, qui ne sera plus lieu de résidence du souverain après 1791.

En Allemagne, ces questions se posent avec une acuité beaucoup plus forte. Tout d'abord, cela tient à l'extrême jeunesse de Berlin comme métropole et comme capitale d'Etat unifié.

Quelques dizaines d'années ne suffisent pas à donner une maturité telle aux institutions qui permettrait de dissocier leur vocation nationale et la nature du régime qui les a construites. C'est notamment ce qui distingue nombre des institutions berlinoises de structures comme le Kremlin à Moscou. Puis, les ruptures opérées par les différents régimes ont été telles que le nouvel Etat s'est toujours construit dans son droit comme dans son identité en réaction par rapport à l'ancien. La République de Weimar met en avant la démocratie parlementaire et une part de centralisation en prenant le contre-pied de l'Empire avec sa Prusse surpuissante et son système constitutionnel inégalitaire. Le national-socialisme fonde une part de son idéologie sur le rejet de la démocratie. La RDA et la RFA, chacune à sa manière, se sont construites en opposition avec le fascisme²³³. Comme à chaque fois, le régime s'approprie des espaces du pouvoir en les remodelant et non en les occupant simplement, ils appliquent à une monumentalité visant à représenter l'Etat, son idéologie et sa pratique politique.

1.2.2. Idéologie et conditions historiques : la question du réemploi des institutions

Avant d'étudier en détail les corpus d'adresses permettant d'établir l'évolution générale de la géographie du pouvoir à l'intérieur de la ville de Berlin, il convient de soulever cette question donc particulièrement brûlante qu'est le réemploi des institutions, puisqu'il illustre des logiques de localisation propres à des fonctions à haute valeur symbolique, comme celles abritant le gouvernement. En 1991, le *Bundestag* a édité un atlas de Berlin visant à recenser tous les bâtiments susceptibles de recevoir des institutions en vue du déménagement du gouvernement à Berlin. Parmi ceux-ci, on retrouve donc tous les immeubles utilisés par le régime de la RDA pour ses propres fonctions de gouvernement.

Dans le corpus rassemblé, on trouve évidemment le Palais de la République, construit dans les années 1970, et situé près de la Spree, là où trônait le Château de Berlin, dont les restes avaient été dynamités en 1950. Très vite, la question de l'emploi de ce bâtiment se pose, du fait des surfaces de bureaux qu'il recèle et de son ancienne fonction de parlement. Au même moment, la découverte d'amiante dans ses murs impose sa fermeture dès 1990. La solution d'un démontage a été âprement discutée et finalement votée par le *Bundestag* en 2006 en vue du projet de la construction d'une réplique du Château des Hohenzollern. L'utilisation de l'ancien siège du SED comme Chancellerie n'a été qu'une solution pensée comme provisoire et qui n'a, dans les faits, été que transitoire. Gerhard Schröder, premier chancelier fédéral à s'installer à Berlin, a déménagé ses bureaux dès que ceux de la Chancellerie de la *Spreebogen* ont été prêts.

1.3. Les contraintes non idéologiques

L'espace berlinois est donc l'objet de représentations très fortes liées à la mémoire collective. Cependant, la localisation des fonctions de capitale ne peut s'expliquer uniquement par l'attraction ou la répulsion des lieux, en relation avec leur charge symbolique et émotionnelle. D'autres facteurs ponctuels, relatifs à l'époque de structuration de la ville, peuvent apparaître très structurants.

²³³ Sur la question du lien entre construction démocratique de l'Allemagne et mémoire, se référer aux travaux de Peter Reichel (REICHEL, P., 1998 ; 2005).

Des ruptures d'une autre nature s'ajoutent du fait de la configuration même de la ville de Berlin. Comme nous l'avons déjà expliqué, la capitale allemande est une agglomération jeune, qui a connu jusqu'en 1945 une expansion très rapide, mais qui n'a pas abrité dès le début de son histoire des fonctions de commandement. C'est pourquoi celles-ci se sont installées au départ sur les marges occidentales de Mitte. Ainsi, à la différence de Paris, de Londres ou de Moscou, les fonctions de capitale se sont surajoutées en 1701 quand la ville est devenue chef-lieu de la Prusse puis en 1871, comme sous la forme d'une nouvelle couche, de l'Allemagne entière. Les changements de régime de 1918 et de 1933 ne freinent pas l'expansion urbaine (qui répond à d'autres critères²³⁴). Par contre, la période courant de 1944 à 1961 change complètement la donne. A la question du réemploi d'un quartier gouvernemental précédant, se superpose la partition de la ville, qui interdit d'accès la moitié ouest pour le choix des institutions de la toute jeune RDA. Parmi ces lieux désormais hors de portée, on compte notamment le Reichstag ou le *Diplomatenviertel*.

Figure 34 – Photographie aérienne du centre de Berlin en 1953



Les zones claires correspondent aux espaces laissés vides par le dégagement des ruines.

Source : Collection *Über Berlin* – Editions Bien & Giersch

L'hypothèse émise d'une faible expansion du quartier gouvernemental à l'époque de Weimar tient moins au manque de rupture annoncé par le nouveau régime par rapport à l'ancien qu'aux conséquences économiques de la Première Guerre Mondiale qui rendaient secondaires la restructuration complète d'un centre de Berlin déjà bien établi. Les conséquences de la Seconde Guerre Mondiale sont toutes autres. A la rupture avec le régime nazi s'ajoutent les difficultés liées à la reformation d'un appareil politique dans une ville très abîmée. A l'échelle de l'agglomération, on estime que 50 à 60% des bâtiments ont été détruits (HÄNSGEN *et alii*, 2010, p.112) mais ce

²³⁴ Les ruptures de 1918 et de 1933 sont évidemment très politiques mais elles s'inscrivent dans une ville qui gagne continuellement des habitants du fait de l'exode rural et de l'industrialisation progressive de Berlin.

pourcentage augmente considérablement dans les quartiers centraux, rendant de toute façon inutilisables un grand nombre de bâtiments précédemment à usage de gouvernement (figure 34).

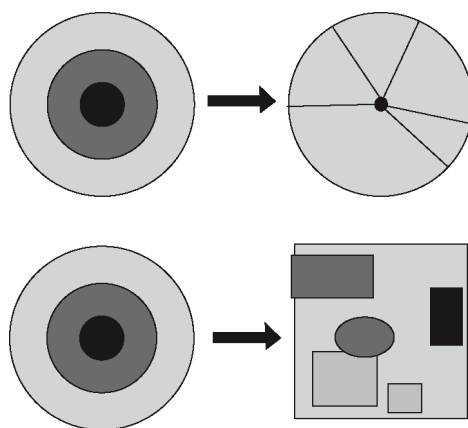
La construction du Mur de Berlin impose également à l'espace urbain des conditions non seulement politiques et géopolitiques mais matérielles. Elle interdit en premier lieu l'accès à tous les lieux d'anciennes institutions d'avant 1945 situés dans les secteurs français, britanniques et américains, et ce, même s'ils se trouvent très proches de la frontière. L'exemple souvent cité est celui du Reichstag, bâtiment jouxtant côté ouest la limite d'arrondissement de Tiergarten/Mitte, sur laquelle le Mur a été bâti. A l'inverse, la destruction du Mur permet de laisser libre la *Todesstreife* et donc de fournir sur des espaces redevenus centraux, des opportunités d'installation à bas coût et dans des lieux accessibles.

1.4. Une comparaison systématique des quartiers gouvernementaux

Les fonctions de la capitale à Berlin aujourd'hui répondent à des logiques spatiales principalement gravitaires et dont le centre serait le *Bundestag*. Ponctuellement, la spécialisation de certains quartiers pour quelques-unes de ces fonctions peut également s'observer. Les éléments de cette géographie ont été présentés comme des transpositions de structures bonnoises, développées après-guerre.

L'étude des structures berlinoises passées permet de réinterroger chacun des éléments de la géographie actuelle des fonctions de capitale. En premier lieu, le quartier gouvernemental a-t-il toujours présenté une configuration concentrique avec une répartition des fonctions en gradient en relation avec leur importance institutionnelle ? On peut tout à fait imaginer un fonctionnement du pouvoir sous une forme plus polycentrique ou s'illustrant par une sectorisation des espaces (figure 35).

Figure 35 – Schéma présentant des exemples de mutation des fonctions de capitale dans la ville

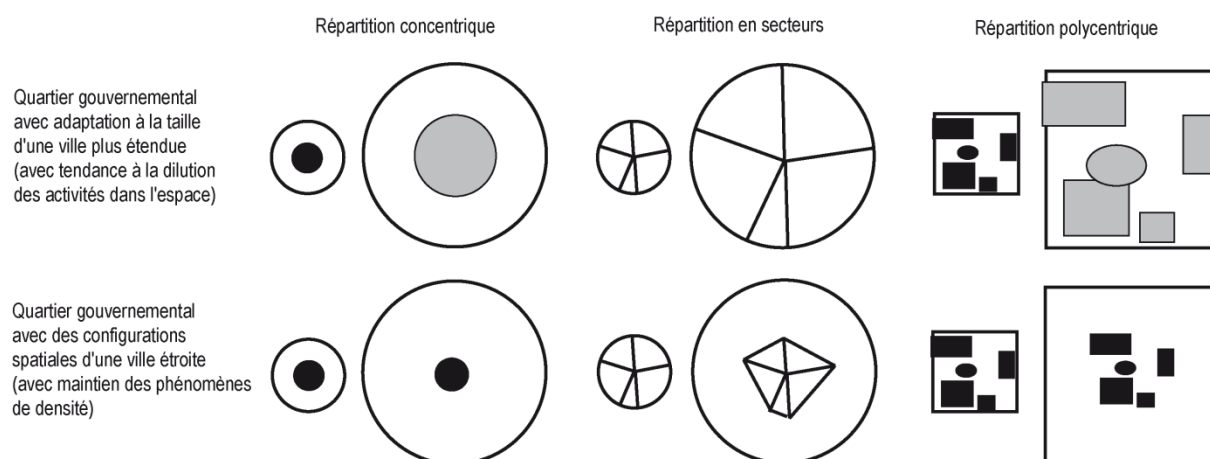


S'il y a des logiques concentriques passées, s'organisent-elles autour du même centre ? La centralité est incarnée de nos jours par le *Bundestag* ou le couple *Bundestag-Bundesrat*. Les parlements n'ont jamais eu pourtant une position aussi importante dans le fonctionnement politique allemand qu'au sein de la République fédérale. Autrement dit, la centralité dans la géographie du pouvoir et dans son fonctionnement propre vont de pair. Est-ce que les parlements

se trouvaient précédemment au centre géographique sans l'être politiquement ? Et si c'était le cas, le quartier gouvernemental s'est-il déplacé en même temps que les mouvements du parlement dans la ville ? Inversement, une autre institution a pu s'avérer le centre du quartier, et donc c'est son rôle dans le système institutionnel qui serait alors à interroger.

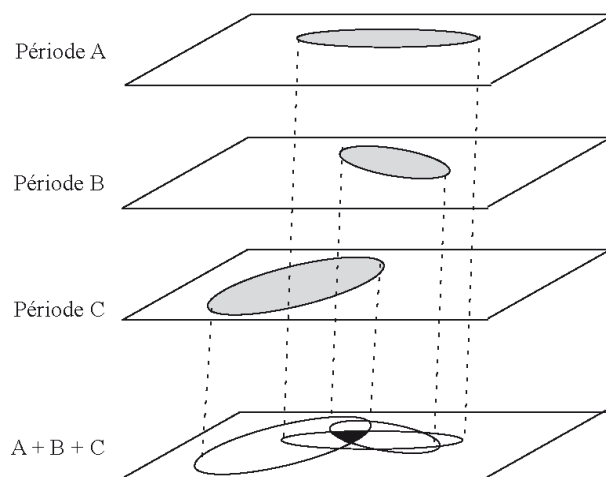
A ces configurations générales des différents quartiers gouvernementaux dans l'histoire, s'en ajoute encore deux qui rappellent nos interrogations du chapitre 6. En premier lieu, la comparaison des quartiers ne peut se défaire d'une mise en relation avec l'évolution générale de la ville. Lorsque Berlin devient capitale, l'agglomération atteint péniblement le million d'habitants. Sa taille démographique quadruple entre 1870 et 1943. Cette expansion est aussi évidemment largement géométrique, et s'est traduite par une extension des frontières communales dans le Grand Berlin de 1920. Les fonctions relatives au statut de capitale ont-elles profité ou utilisé l'abondance d'espace possible ou ont-elles conservé une position centrale, et donc, proportionnellement à la taille de la ville de plus en plus concentrée (figure 36) ?

Figure 36 – Quartier gouvernemental et expansion spatiale de la ville



Puis, le questionnement que nous avons développé sur la superposition des fonctions peut aussi s'appliquer sur leurs logiques de localisation dans le temps. Assiste-t-on à un quartier gouvernemental « éternel » comme on a pu parler de capitale « éternelle » (DJAMENT, 2005), c'est-à-dire un espace qui malgré toutes les ruptures du temps conservent ses qualités de concentration ou au contraire constate-t-on un déplacement général des positions du pouvoir dans la ville, au gré du temps (figure 37) ?

Figure 37 – Hypothèse de la permanence d’espaces du pouvoir dans le temps



1.5. Sources et méthodes

Il était extrêmement tentant d'utiliser les méthodes d'analyse spatiale proposées dans le chapitre précédent pour parler des époques antérieures. Tout d'abord, le recours aux mailles est encore plus difficile, étant donné que celles-ci, déjà inappropriées à l'époque actuelle, varient avec le temps et ajoutent donc de la complexité. Le découpage des arrondissements qui est relativement constant²³⁵ présente l'image d'un maillage beaucoup trop lâche pour être valide, avec des entités couvrant à la fois des espaces centraux et des espaces périphériques. Le recours à ceux-ci pour observer des systèmes gravitaires s'avère donc invalide. Deuxièmement, et c'est l'argument le plus important, l'utilisation de grilles avec des semis de points indépendants de toutes mailles peut permettre des comparaisons très faciles.

Quelle périodisation adopter ? Nous cherchons ici à comparer les structures spatiales de la capitale allemande au fil du temps. Les ruptures politiques ont alors une telle importance qu'elles ne pouvaient être ignorées :

- L'Empire (1871-1918)
- La République de Weimar (1918-1933)
- La période nazie (1933-1945)
- La période de la Guerre Froide (1945-1990)

Pour chaque période, nous avons décidé, dans la mesure du possible, d'utiliser les sources les plus tardives afin de pouvoir tenir compte au maximum des transformations urbaines. Laisser un laps de temps avec l'année de rupture était le meilleur moyen de mesurer comment chaque régime a pu imaginer, planifier et construire sa capitale. Cela permet donc au système spatial du quartier gouvernemental de se stabiliser. Il s'agit en fait de suivre la même logique qui avait

²³⁵ Le découpage des arrondissements transformé en 2001 avait été mis en place lors de la formation du Grand Berlin en 1920. Les alliés, en proposant les 4 zones d'occupation, ont suivi les limites d'arrondissement.

prévalu quand nous avons choisi d'étudier le quartier gouvernemental de Bonn en 1996 plutôt que dans les années 1960 ou 1970 ou celui de Berlin en 2009-2010 plutôt qu'en 1999-2000.

La période de la République de Weimar, au début retenue, n'a pas été maintenue dans les traitements finaux. En premier lieu, les sources reconstituées pour cette période n'étaient pas complètes. Puis, nous partons de l'hypothèse que sa durée et le contexte historique dans laquelle elle s'inscrit interdisent de penser de grands bouleversements urbains. Premièrement, il s'agit d'une période de 15 ans ce qui est très court. Certes, il s'agit d'une période plus longue que celle du national-socialisme mais la charge symbolique et les entreprises en termes d'urbanisme sont restées beaucoup plus modestes et très secondaires en termes de priorités politiques. Cette courte république a vécu des insurrections au moment de sa naissance, l'occupation de la partie occidentale de son territoire et surtout l'inflation de 1923 et le krach de 1929. La réutilisation des bâtiments hérités de l'Empire s'est imposée dès le retour des institutions à Berlin. Ces préoccupations s'avéraient secondaires.

La principale difficulté réside donc dans la récolte des données nécessaire pour établir les grilles (tableau 23). Nous nous sommes heurtés au problème que connaissent beaucoup d'historiens, à savoir la raréfaction des sources à mesure que l'on remonte dans le temps. D'emblée, il a fallu partir du principe qu'il serait impossible d'avoir pour toute la période s'écoulant depuis l'Empire, le même niveau de détail que nous avons pu atteindre pour les corpus des années 1990 et 2000. Par ailleurs, certaines fonctions n'ont pas toujours existé. Par exemple, le III^e Reich et la RDA ont dissous les pouvoirs des *Länder*, ce qui entraîne mécaniquement l'absence de Représentations de ces mêmes *Länder* dans la capitale. La BPK est née en 1949. Si la VAP est née en 1901, elle n'a pas laissé d'archives que nous aurions pu consulter. Le répertoire le plus ancien que nous avons retrouvé date de 1951.

Tableau 23 – Etat des sources reconstituées

		Présidence	Parlements	Gouv.	Institutions	Partis	Diplomatie	RL	Presse
All unifiée	Berlin (1990-2010)								
All unifiée	Bonn (1990-2010)								
RFA	Bonn (1949-1990)								
RFA	Berlin-Ouest (1949-1990)								
RDA	Berlin-Est (1949-1990)								
All unifiée	Berlin nazisme								
All unifiée	Berlin Weimar								
All unifiée	Berlin Empire								

	Données exhaustives
	Données incomplètes mais exploitables
	Données incomplètes et inexploitable
	Données manquantes
	Données inexistantes

Une autre difficulté vient aussi s'ajouter à une comparaison directe des configurations spatiales. Il s'agit du rapport, à chaque fois différent, entre les institutions. Le rapport que nous

avons établi entre les différentes institutions pour 1996 et 2009 ne vaut pas pour des périodes antérieures, comme la RDA ou le III^e Reich. Sous ces régimes, l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif n'existe plus ; le Parlement n'est plus qu'une chambre d'enregistrement. De même, en République Fédérale, le président fédéral a un rôle de second plan, principalement symbolique. En RDA, c'est le secrétaire général qui concentre l'ensemble des pouvoirs tout comme le chancelier sous le nazisme. Entre 1934 et 1945, Hitler exerce un pouvoir personnel extrêmement puissant en cumulant sous le titre de *Führer* ou de *Reichsführer* à la fois le rôle de chancelier (*Reichskanzler*) et de président (*Reichspräsident*). Quant à l'Empire, il se distingue par un rôle important du chef d'Etat en la personne du *Kaiser*.

C'est pourquoi il a fallu modifier les pondérations pour tenir compte du rôle donné aux institutions selon les époques (tableau 24).

Tableau 24 – Pondération proposée pour le groupe des fonctions de gouvernement (parlements – ministères – institutions fédérales/nationales)

	RFA	RDA	Période nazie	Empire
Parlements	50 chacun	20	20	50 chacun
Présidence/Monarchie	20	Inexistant	25	50
Chancellerie/Secrétariat général	50	50	75	50
Ministères	20	20 ²³⁶	20	20
Autres institutions féd./nat.	10	10	10	10

Les sources utilisées pour cette fonction de gouvernement et d'administration du territoire se sont faites par recoupements. Le « Oeckl » ne donne des informations que pour la République Fédérale et ne remonte qu'en 1950. Il donne des informations sur l'évolution des administrations à Bonn depuis l'arrivée des institutions mais pas sur la RDA. Pour cette dernière, le national-socialisme et l'Empire, nous avons utilisé d'anciens plans de la ville de Berlin et d'anciennes photographies aériennes²³⁷.

En ce qui concerne les ambassades et les Représentations, les corpus que nous avons rassemblés couvrent également toutes les époques. En premier lieu, ont été utilisés pour les périodes antérieures à 1945, les tableaux rassemblés par Bernd Fischer, Anja Knott et Enrico Seewald dans leur ouvrage *500 Jahre Diplomatie in Berlin*²³⁸ (FISCHER *et alii*, 1998). Ce livre a été très pratique parce qu'il a permis d'avoir sur l'avant-guerre, une vision pleinement exhaustive.

²³⁶ Nous avons divisé les ministères est-allemands en deux groupes. Les ministères chargés de l'administration traditionnelle de l'Etat (Affaires Etrangères, Défense, Intérieur, Education, Culture, Transports, Finance, Justice, Communication) pour lesquels on pourrait trouver des équivalents dans des pays à économie capitaliste, ont reçu 20 points. Il en est également ainsi du *Ministerrat* qui est l'instance qui rassemble tous les ministères et qui applique les décisions du comité central. En revanche, les institutions appelées « ministères » mais qui n'ont pour tâche que d'organiser la planification d'une part circonscrite de l'économie (au nombre de 14) ont été considérés comme des institutions, et n'ont reçu que 10 points.

²³⁷ Nous utiliserons ici celles de la collection de posters éditée par le site Internet www.panorama-berlin.de (Verlag Bien & Giersch), intitulée *Über Berlin*, publiée en 2008. On y trouve entre autres un plan de 1899 et des photos aériennes de 1943, 1953, 1984 et 2008.

²³⁸ « 500 ans de diplomatie à Berlin »

Pour la RDA, la liste des ambassades a été obtenue grâce à un cahier publié en 1988 par le Ministère des Affaires Etrangères de la RDA intitulé *Das Diplomatische Korps in der Deutschen Demokratischen Republik*²³⁹ (MfAA, 1988). Les adresses des RL en revanche n'ont pu être retrouvées que pour l'après-guerre à Bonn. En l'absence de régions, la RDA était dépourvue de ce type d'établissement.

La RDA et l'Allemagne nazie ont pour point commun d'être des régimes à parti unique, et où donc, le siège du parti a une importance capitale²⁴⁰. Cependant, une grande différence entre les deux régimes est que le régime est-allemand a toujours voulu garder des apparences de démocratie, ne serait-ce que par son nom de « république démocratique ». Par exemple, les élections y ont été truquées mais jamais abolies. Et donc, grâce à un plan du centre de Berlin-Est de 1975 à destination des touristes, il a été possible de retrouver la liste des centrales des autres partis mais leur utilisation n'a strictement aucun intérêt puisque ces structures n'ont aucun rôle dans la vie de la capitale. En RDA comme sous l'époque nazie, l'appareil du parti est totalement imbriqué dans les institutions²⁴¹ et donc ne nécessite pas de traitement particulier. Pour Weimar et l'Empire, les centrales des partis n'ont pas été retrouvées.

Les journalistes forment l'ensemble pour lequel nous avons les informations les plus parcellaires. Concernant la période de la Guerre Froide, nous ne disposons d'aucun répertoire de la BPK. Et de toute manière, cela serait inutile parce que l'association est ouest-allemande et ne concerne que les journalistes qui travaillent particulièrement sur l'activité politique. A quelques exceptions près, ses membres sont tous à Bonn à l'époque. Nous avons en revanche quelques cahiers concernant la VAP et la VAP Berlin. Cette dernière était censée couvrir l'ensemble de Berlin, même à l'époque de la partition. Elle donne une liste à peu près exhaustive de tous les journalistes non allemands (RFA comme RDA) travaillant à Berlin. Ici, nous utiliserons le cahier de 1974. Quelques informations supplémentaires concernant la RDA nous ont été apportées par les quelques journalistes interrogés ayant travaillé à Berlin-Est que nous avons interrogés. Dans les époques plus anciennes, nous n'avons presque rien sur la période nazie, et quelques adresses de rédactions (et non de journalistes) pour l'Empire grâce à un annuaire téléphonique berlinois de 1911.

2. Les fonctions de capitale dans une perspective historique

Les fonctions de capitale ont-elles connu des mouvements propres ? Explorer leur géographie une par une permet de saisir les détails de leurs déplacements éventuels dans la ville et leurs propres logiques de localisation.

²³⁹ « Le corps diplomatique de la République Démocratique Allemande »

²⁴⁰ Rappelons que même en Allemagne, le Chancelier reste le plus souvent chef du parti majoritaire.

²⁴¹ Sous le national-socialisme, l'organisation du parti est pilotée depuis la Chancellerie du *Reich*. En RDA, le siège du SED se confond avec celui du comité central, qui sert de centre de l'exécutif.

2.1. Le gouvernement

2.1.1. Avant 1945, le renforcement progressif du secteur de la Wilhelmstraße

Lorsque Berlin devient capitale de l'Allemagne unifiée en 1871, le nouvel Etat doit se faire une place dans une ville qui s'est construite dans son identité comme dans son paysage urbain comme chef-lieu du *Land* de Prusse. Un certain nombre d'établissements existent déjà comme la Herrenhaus, double palais donnant sur la Leipziger Straße et la Niederkirchnerstraße. La Wilhelmstraße a alors déjà sa vocation politique. Les cartes portant sur l'Empire mêlant les institutions relatives aux parlements, au sommet de l'exécutif et à quelques institutions mettent en évidence cette centralité de la Wilhelmstraße. A l'époque, on ne note presque aucune exception et une concentration très forte de ces dernières. Les institutions s'étalent beaucoup moins dans la ville. L'époque de Weimar n'apporte que de modestes changements à ce dispositif. La seule modification notable, et elle est de taille, est l'abandon du Château de Berlin (*Berliner Schloss*) comme lieu de pouvoir. Les bâtiments sont alors transformés en musée. Le Président de la République, qui n'a plus qu'un rôle honorifique, prend ses quartiers dans la Wilhelmstraße. Ce changement est d'ordre symbolique. Par sa position, cette institution se trouve au milieu du gouvernement et juste à côté de la Chancellerie. Ce déplacement conduit à marginaliser définitivement l'est de Mitte²⁴², où le Château était seul, et à renforcer la Wilhelmstraße.

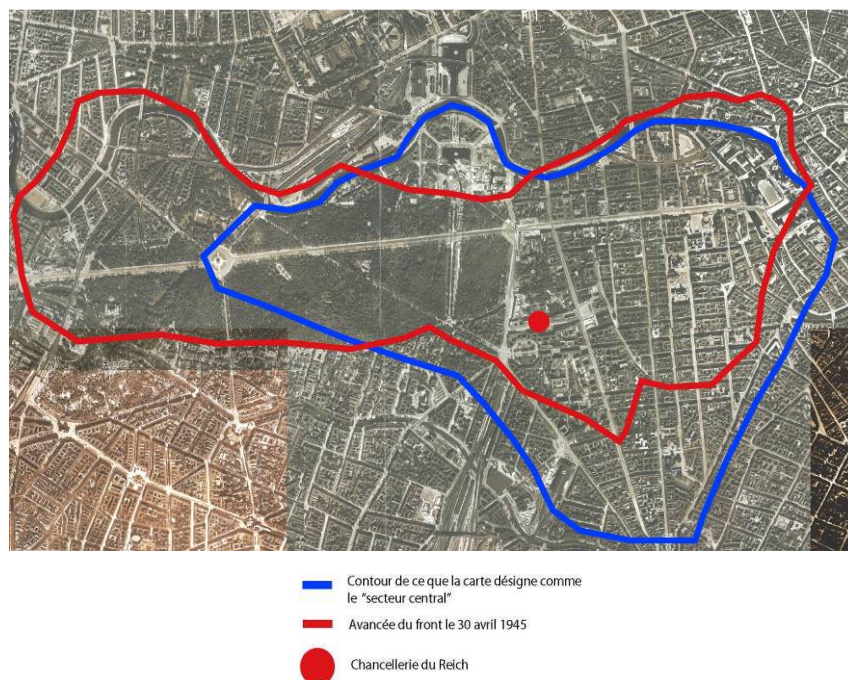
Le national-socialisme entend par contre traduire sa rupture avec la République de Weimar, et bâtir les fondations de son « Reich de mille ans » avec une restructuration profonde de sa capitale, dont le quartier gouvernemental serait le centre. La rupture avec le régime précédent ne devait pas seulement s'incarner dans des rapports de force différents entre institutions mais bien également dans l'espace. Les aménagements, même quand ils se veulent par l'architecture et les destructions qu'ils entraînent, aussi brutaux que la politique elle-même, demandent plus de temps que la mise en place de mesures antisémites et racistes. Autrement dit, les nazis ont entamé ce qui devait être une longue série d'aménagements sans les terminer. Les travaux dans le quartier gouvernemental conduisirent à construire des bâtiments neufs sur des parcelles anciennes, de telle manière à ce que la géographie générale du pouvoir change peu. Le Ministère de l'Air reprend la place du Ministère de la Guerre. La nouvelle Chancellerie du Reich (*Neue Reichskanzlei*) a été bâtie sur les ruines de l'ancienne. Les sources ne nous ont pas permis de comparer la géographie des institutions à cette période et sous la République de Weimar mais les quelques différences que nous aurions constatées auraient tenu aux pondérations différentes appliquées à l'activité respective des deux régimes politiques. La concentration des pouvoirs par la seule personne d'Hitler conduit en effet à l'image d'un quartier gouvernemental de forme concentrique et très resserrée. La Chancellerie et la présidence, incarnées par la même personne, étaient sises déjà avant 1933 dans des lieux mitoyens. Les nouvelles institutions propres au système politique nazi sont également installées non loin. Le Ministère de la Propagande se trouve quasiment en face la

²⁴² Dans ce paragraphe et pour la suite du chapitre, nous n'entendons pas Mitte au sens de l'arrondissement d'aujourd'hui. Il s'agira du grand quartier correspondant aux anciens faubourgs de Friedrichstadt et de Dorotheenstadt, construits en damier qui séparent d'est en ouest le Tiergarten de l'Ile des Musées, et du nord au sud, entre l'Invalidenstrasse et les abords de Kreuzberg, sur lesquels passait le Mur.

Chancellerie, en remontant vers Unter den Linden. Les sièges de la Gestapo et de la SS ont été placés juste au sud du nouveau Ministère de l’Air²⁴³.

Les récits de la bataille de Berlin d’avril 1945 sont assez intéressants à analyser d’un point de vue géographique parce qu’ils illustrent cette image façonnée d’un quartier gouvernemental, et même vis-à-vis de l’étranger. Ce dernier devient en effet un objectif militaire délimité sur des cartes (carte x). L’avancée de l’armée soviétique ne s’est pas faite, au niveau de la capitale allemande, sous la forme d’un front venu de l’est et ayant touché la ville. Berlin était plutôt l’objectif sur lequel se dirigeaient plusieurs armées, sur des fronts légèrement différents. La bataille, commencée le 20 avril, prend en quelques dizaines d’heures la forme d’un siège. En effet, à partir du moment où il y a jonction des armées soviétiques dans l’ouest de Berlin, le front devient un cercle, se rétrécissant chaque heure et dont le centre est le quartier gouvernemental. Le 25 avril, selon l’historien américain Anthony Beevor, l’espace berlinois encore défendu avait la forme d’une ellipse de 8 km de long entre Zoo et Alexanderplatz et de 3 à 4 km de large (BEEVOR, 2002). Les dernières tentatives désespérées de défense contre l’Armée Rouge avaient pour but de ralentir l’accès à la Wilhelmstraße. Au nord, c’est la prise du Reichstag qui a symbolisé la fin de la bataille, au moins dans l’iconographie, que les Soviétiques tenaient pour ainsi important que la Chancellerie (CULLEN, 1983 cité par ROECK 2007). L’épisode de la bataille de Berlin a mis en avant ce « secteur central » (*Центральн сектор*) dessiné sur certaines cartes militaires (carte 28).

Carte 30 – « Secteur central » tel que dessiné par l’Armée Rouge et avancée du front soviétique le 1^{er} mai 1945 à Berlin



Echelle : 1:45000 ; Source : d’après une carte d’état-major de l’armée d’URSS, non datée (www.armchairgeneral.com, consulté en mai et juillet 2011) ; Fond de carte : Photographie aérienne de 1943 (Collection *Über Berlin* – Editions Bien & Giersch) ; Réalisation : A. Laporte, 2011

²⁴³ A ce sujet, se reporter à la documentation proposée autour de l’exposition permanente « Topographie de la Terreur » (*Topographie des Terrors*) ouverte en mai 2010.

2.1.2. Rupture et évitements dans la capitale de RDA

La géographie des ministères dans la capitale de la RDA reflète l'idéologie du régime est-allemand vis-à-vis des régimes précédents (planche 6). La contrainte du Mur avait rendu impossible une reprise tel quel des bâtiments. Les autorités est-allemandes avaient donc théorisé le fait de ne pas reprendre les bâtiments entachés par les années du fascisme mais dans le même temps, les difficultés du moment, et notamment la destruction de la ville, ont rendu l'utilisation d'anciens lieux de pouvoir presque incontournables. Deux immeubles édifiés dans les années 1930 vont donc retrouver une nouvelle fonction²⁴⁴. Le premier est le ministère de Göring, celui de l'Aviation, connu pour avoir été le siège de la planification de la destruction par air des villes européennes. Ce bâtiment, situé dans le sud de Wilhelmstraße, jouxte l'actuel *Bundesrat* et l'Assemblée de Prusse (aujourd'hui le *Landtag* de Berlin). Sa grande taille permet d'accueillir un grand nombre de bureaux et il se transforme en une « Maison des Ministères » (*Haus der Ministerien*) dans laquelle on retrouve le Ministère des Finances de la RDA ainsi que tous les ministères compétents pour la planification économique du pays. Le deuxième cas emblématique est celui de l'immeuble qui abritait la banque centrale, la Reichsbank, avant 1945, et qui se trouve sur un quai de la rive gauche de la Spree, à l'est de Mitte. Ce complexe abrite à l'époque de la RDA, le siège du comité central du SED, le parti communiste est-allemand.

L'installation à Pankow de l'exécutif a été provisoire, et correspondait à cette période où la construction de l'Etat en opposition au régime nazi était la plus forte. A partir des années 1970, c'est bien le retour à Mitte qui ancre durablement la période de la RDA dans la géographie du pouvoir à Berlin. La Maison des Ministères est moins isolée dans l'ouest de Mitte et quelques bâtiments nouvellement construits et à vocation ministérielles voient le jour dans le nord de la Wilhelmstraße et sur Unter den Linden. L'originalité de cette période tient aussi, et surtout, à un développement très important d'institutions sur les terrains laissés libres par les ruines de l'ancien Château de Berlin sur l'Ile des Musées. Là, s'installent les pouvoirs législatifs et exécutifs ainsi que des ministères clés comme les Affaires Etrangères. Le centre de gravité de ce quartier du pouvoir passe de l'ouest à l'est de Mitte.

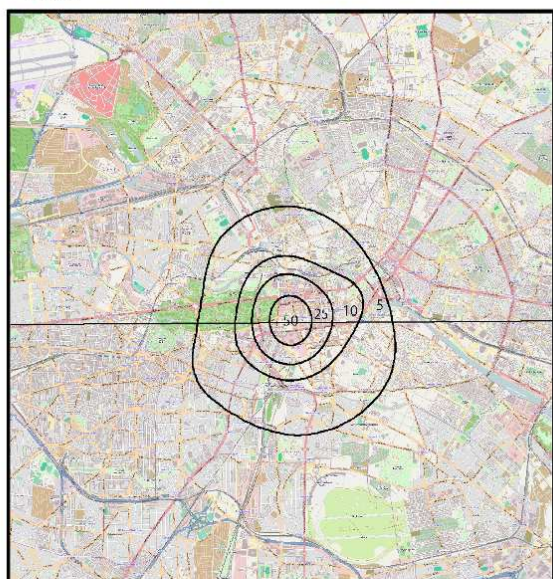
Un autre élément important fait rupture avec les époques précédentes. Il s'agit de l'étalement général des institutions. A l'époque de la généralisation des trajets en voiture (au moins pour les hauts-fonctionnaires), on assiste à un étalement. Certaines adresses dépassent largement le cadre de notre grille d'enquête car elles se trouvent à Pankow ou à Köpenick. Cet étalement dans l'espace a pour conséquence de réduire la densité des institutions dans la partie centrale. Cependant, il faut aussi noter que les institutions les plus importantes (Palais de la République, Comité Central du Parti, *Staatsrat*, *Ministerrat*) se trouvaient sur un espace relativement restreint.

Planche 6 (page suivante) – Densité des adresses relatives au gouvernement ou à des institutions de niveau national/fédéral

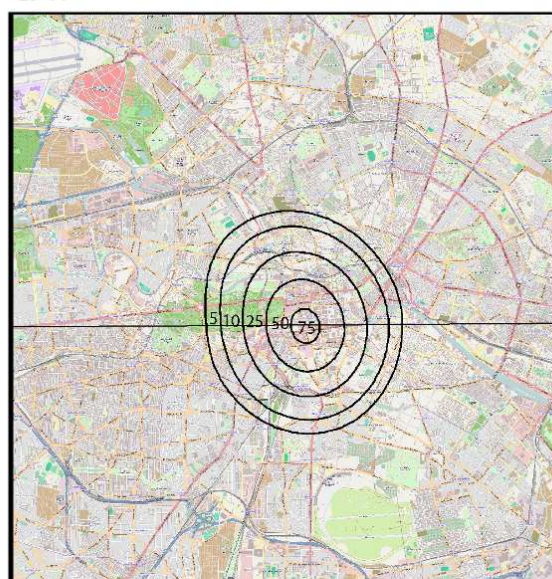
²⁴⁴ Dans les deux cas, leur architecture massive et l'épaisseur de leurs murs les avaient protégés (du moins dans leurs structures) des destructions par bombardement aérien.

Densité des institutions nationales/fédérales à différentes périodes

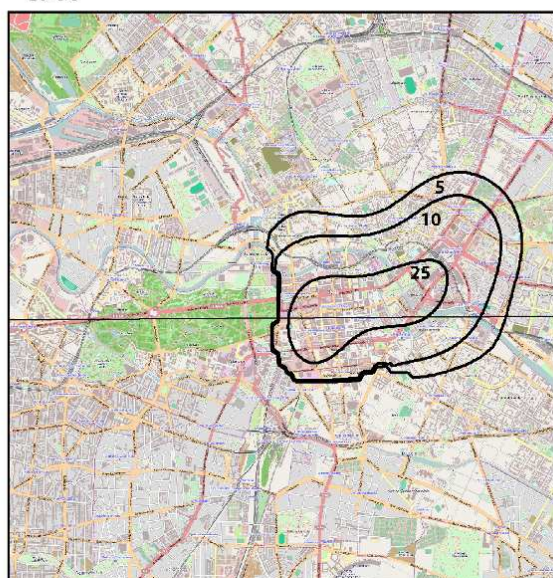
1899



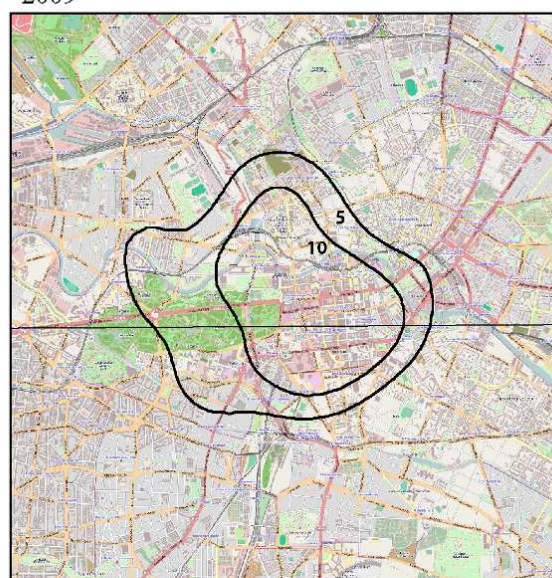
1940



1986

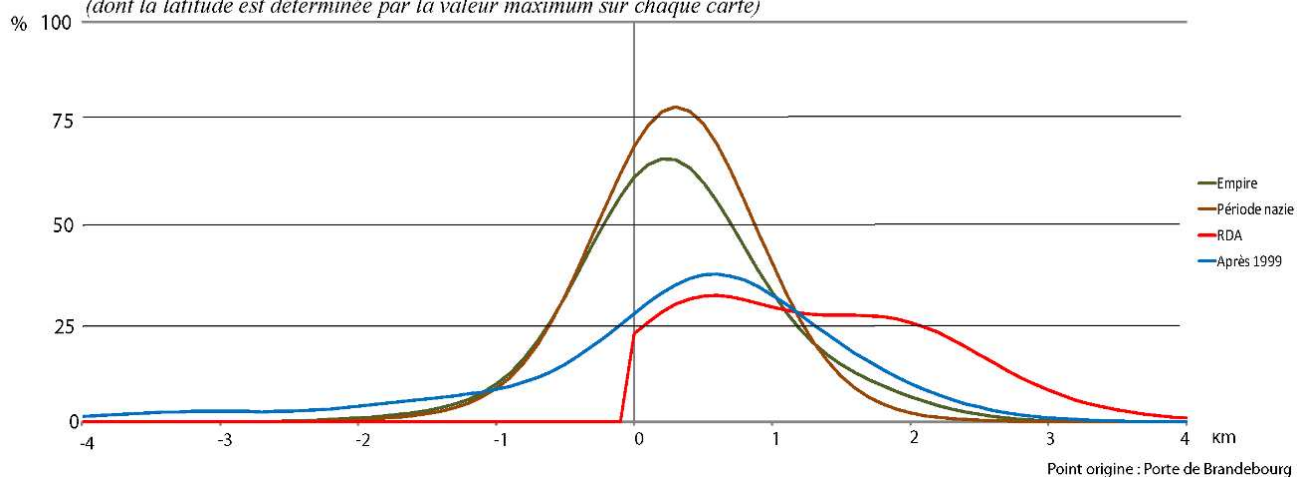


2009



Légende des cartes : 25 Limite de l'espace où plus de ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes à pied

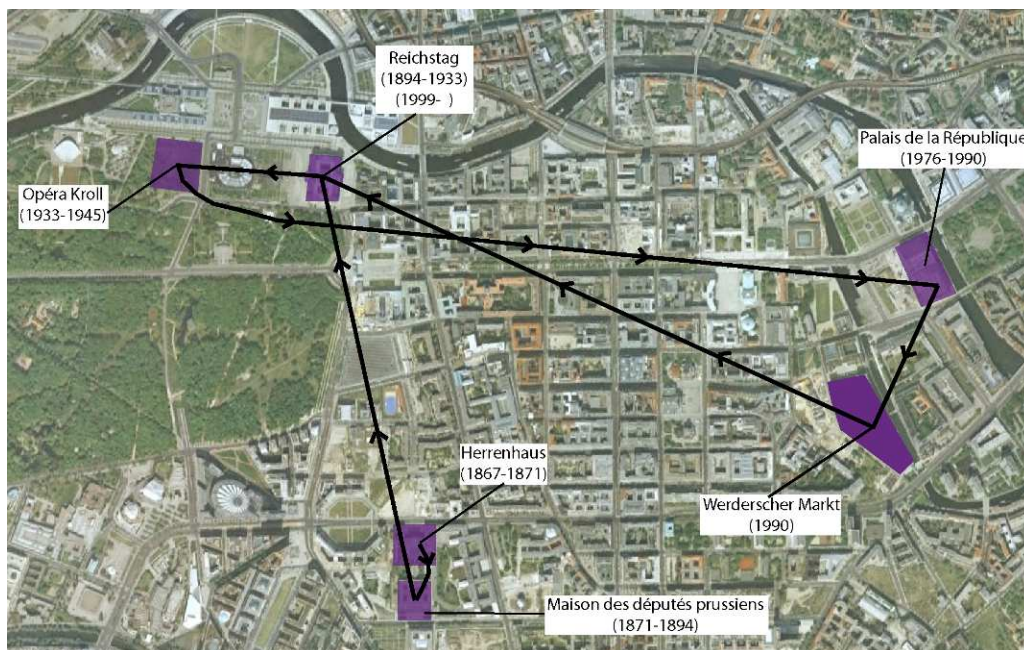
Pourcentage d'institutions accessibles à moins de 10 minutes à pied le long d'un axe ouest-est
(dont la latitude est déterminée par la valeur maximum sur chaque carte)



2.2. Les parlements

L'histoire des parlements allemands à Berlin suit exactement les différentes ruptures historiques (carte 31). Le siège le plus ancien d'une assemblée parlementaire est celui de l'actuel *Bundesrat* qui accueillait le *Reichstag* de la Confédération des Etats du Nord de l'Allemagne à partir de 1867. Lors de l'unité, avec l'arrivée de nouveaux Etats, le lieu n'a plus été utilisé, peut-être par manque de place²⁴⁵ et les parlementaires ont déménagé dans la Maison des Députés de Prusse (*Preußischer Abgeordnetenhaus*), le *Landtag* de Berlin d'aujourd'hui. Ces difficultés matérielles, et sans doute la volonté de marquer par une certaine monumentalité le nouvel Empire, ont été à l'origine de l'édification du Reichstag, où la Chambre haute s'installe en 1894. Que ce soit dans le complexe de la Leipziger Straße ou dans les abords du Tiergarten, le Parlement se situe en périphérie immédiate du centre de l'exécutif. Cet équilibre reste le même lors de la République de Weimar.

Carte 31 – La Chambre haute à Berlin de 1871 à 1999



Echelle : 1:21700 ; Fond de carte: Google Earth, photographie aérienne de 2007

L'arrivée du national-socialisme change quelque peu la géographie des parlements. Tout d'abord, le *Reichstag* déménage dans les premiers mois du régime suite à l'incendie du 28 février 1933, dans l'Opéra Kroll situé en face, à l'ouest, et donc sur un lieu plus isolé de l'exécutif. De toute manière, en l'absence d'élections législatives, son rôle s'est borné à une chambre d'enregistrement ou à une caisse de résonance des discours enflammés du *Führer*. Quant au *Reichsrat*, il est dissous dès les premières lois qui abolissent les parlements régionaux en 1934.

²⁴⁵ Il s'agit encore d'un argument qui permet de faire échanger les échelles inter et intra-urbaines dans la géographie des capitales. Un territoire plus grand signifie parfois plus de représentants, et donc plus de surfaces de débats et de bureaux. Le problème de locaux qui s'est posé en 1871 pour l'Unité allemande s'est reposé dans les mêmes termes lors de la réunification en 1990 dans le *Bundestag* de Bonn et sa rénovation.

L'activité parlementaire, marginalisée institutionnellement, l'est donc aussi dans la formation d'un quartier du pouvoir.

L'utilisation de l'Opéra Kroll n'a duré que le temps du national-socialisme et le bâtiment a été lui-même détruit pendant la Seconde Guerre Mondiale, et jamais reconstruit. Le Reichstag restauré a servi ponctuellement pour des assemblées plénières de la République Fédérale mais son rôle était avant tout honorifique. Il ne servait qu'à réaffirmer ponctuellement l'attachement de l'Allemagne de l'Ouest à Berlin comme centre du pouvoir. A l'est, en revanche, un Parlement a bien été développé, sous le nom de Chambre du Peuple (*Volkskammer*)²⁴⁶. Celle-ci a élu domicile dans les premières années dans le bâtiment abritant aussi le comité central du parti, dans l'ancienne Reichsbank, puis dans le Palais de la République, après son inauguration en 1976.

2.3. Les Représentations diplomatiques

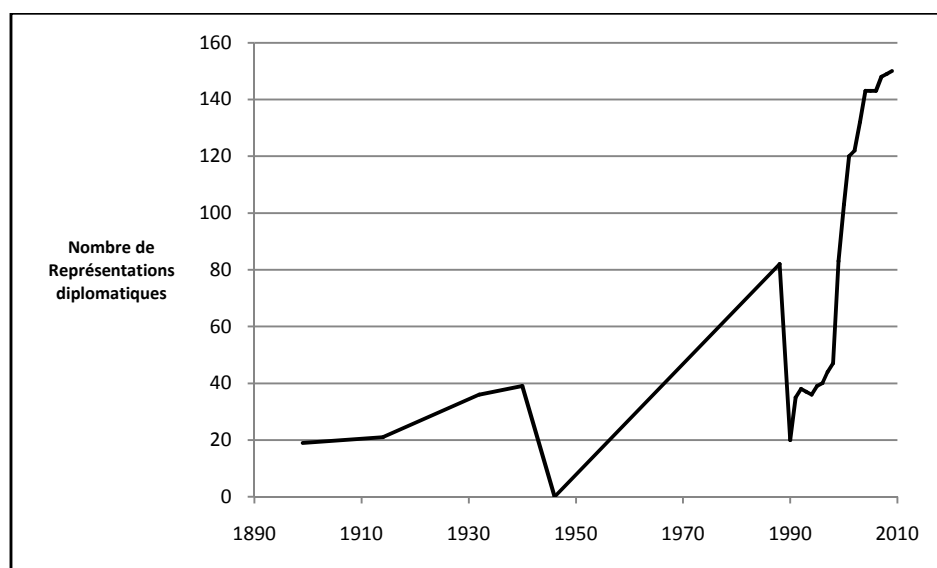
2.3.1. Remarques générales

La présence et l'enracinement des Représentations diplomatiques dans une capitale tiennent à deux premiers éléments essentiels, qui doivent être pris en compte indépendamment de la configuration interne de la ville. Tout d'abord, l'étendue de l'emprise des ambassades sur une capitale tient au nombre d'Etats existants à l'époque considérée. Parmi ceux-ci, il ne faut évidemment tenir compte de ceux qui entretiennent des relations diplomatiques assez soutenues pour que des diplomates s'installent de manière permanente et sur un lieu qui leur est dédié, voire où leur souveraineté est reconnue. Il est une évidence que le nombre de bâtiments à usage diplomatique a considérablement augmenté entre 1871 et 2009 (figure 38). L'autre aspect à prendre en compte, une fois que des Etats ont des relations diplomatiques continues, est l'intensité de ces rapports. Plus un Etat a d'échanges politiques, commerciaux ou culturels avec un autre, plus on peut faire l'hypothèse que son ambassade a de dossiers à gérer, et donc d'employés à demeure. Cela peut avoir une influence sur la taille de cette mission diplomatique, et son nombre de bureaux. Le livret du *Diplomatische Korps in der Deutsche Demokratische Republik* présente par exemple une chose évidente, à savoir qu'en RDA, c'est dans les ambassades d'URSS et de Pologne que l'on trouve le plus d'employés alors que les Etats d'Europe de l'Ouest n'envoient qu'un personnel limité. La volonté de représentation peut également être proportionnelle à l'investissement symbolique et politique envers la capitale concernée.

Ces arguments visent en premier lieu à montrer que le jeu du pouvoir et de la géopolitique à l'échelle mondiale ou régionale a une incidence directe sur l'espace urbain des capitales. Il explique aussi pour partie le parcours forcé de certaines ambassades dans Berlin. Car à la différence des institutions et des parlements évoqués plus haut, les bâtiments à usage diplomatique voient leurs logiques de localisation dictées par les opportunités foncières de la ville (même si elles ne sont pas dépourvues, le plus souvent, de moyens) et ne peuvent faire prévaloir de droit de préemption de l'Etat, ni les mêmes motivations en termes de symboles.

²⁴⁶ Ce parlement ne se composait que d'une Chambre. Il n'y avait pas en RDA d'équivalent du *Bundesrat*

Figure 38 – Evolution du nombre d’ambassades et missions diplomatiques (missions militaires et consulats exceptés) à Berlin



Source : recoupements des différents corpus utilisés

2.3.2. Avant 1945 : de Mitte au « quartier des diplomates »

La présence de diplomates à Berlin est bien plus ancienne que la création de l’Allemagne comme Etat souverain en 1871. La puissance de la Prusse, entité quasi-souveraine, avait entraîné l’installation d’envoyés diplomatiques ou même de véritables ambassades d’Etats en général voisins (Danemark, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Russie, Suède). Leur nombre s’est évidemment accru à mesure que les échanges politiques entre Etats se sont développés. En 1899, année de référence pour notre analyse de l’Empire, on compte 19 Etats présents de manière permanente à Berlin. Les Représentations diplomatiques se trouvent presque toutes dans Mitte avec deux extensions, une petite dans le *Spreebogen* (construit à l’époque) avec la Suisse et l’Autriche-Hongrie et au sud du Tiergarten, vers le futur *Diplomatenviertel*.

Au début de la Seconde Guerre Mondiale, on compte 39 Etats avec des ambassades dans la capitale allemande²⁴⁷. Leur densité devient plus élevée dans le *Diplomatenviertel* que dans Mitte. Cela tient en partie au début de la restructuration de la ville par Speer, en vue de la construction de l’axe nord-sud, qui devait séparer le secteur de Mitte et le *Diplomatenviertel*, qui devait à terme recevoir plus d’ambassades encore. A l’époque, sont construites les ambassades de l’Italie et du Japon, qui sont particulièrement importantes.

²⁴⁷ Le comptage des ambassades dans cette période clé de la Seconde Guerre Mondiale n’est pas très facile. En toute rigueur, tous les Etats qui entrent en guerre avec l’Allemagne en 1939 (par ex. Pologne, France, Royaume-Uni) ou en 1941 (Etats-Unis, URSS) abandonnent leurs ambassades alors que d’autres Etats en créent de nouvelles en 1940 ou 1941 comme la Slovaquie. Il faut aussi noter des mouvements immobiliers qui continuent jusqu’en 1943. Pour notre étude, nous avons retenu la géographie des ambassades en 1943 mais en considérant comme toujours actives toutes les ambassades abandonnées depuis 1938.

2.3.3. *L'activité diplomatique à Berlin sous la Guerre Froide*

Comme pour les parlements et les ministères, la RDA semble constituer une rupture, bien que l'activité diplomatique, à la différence des fonctions décrites précédemment, n'applique pas des logiques de localisation propres à l'Etat (planche 7).

La présence de la diplomatie a tout de même des relations avec la forme du régime est-allemand. La RDA n'est plus une puissance européenne de premier rang à la différence de l'Allemagne d'avant-guerre, et surtout, les échanges commerciaux sont souvent faibles (en particulier avec les Etats d'Europe occidentale). La nécessité de bâtiments de grande taille, répondant à un besoin de représentation et d'accueil d'un personnel important ne tient plus. Deuxièmement, la partition de l'Allemagne n'est pas une évidence dès les premières années pour beaucoup d'Etats. La présence d'ambassades à Berlin-Est s'est donc faite au rythme de la reconnaissance par chaque pays d'un Etat est-allemand souverain. Il faut attendre 1972 pour que celle-ci intervienne de la part de l'Allemagne de l'Ouest. La France n'aura d'ambassade à Berlin-Est qu'à partir de 1973. En revanche, les Etats issus des anciens Empires coloniaux envoient très vite des missions diplomatiques à Berlin-Est, comme l'Algérie²⁴⁸. Cependant, la décolonisation ne s'effectue pas massivement avant les années 1960.

C'est donc assez tardivement que l'appareil diplomatique en RDA se met en place. L'URSS, dont l'ambassade historique se trouve côté est, reprend sa place sur Unter den Linden et viennent la rejoindre les ambassades des Etats membres du Pacte de Varsovie (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie), qui obtiennent des parcelles individuelles. La plupart des Etats présents en RDA partagent un même immeuble, notamment dans le nord de la Wilhelmstraße (n°3 et 5) et dans la Dorotheenstraße²⁴⁹. Parallèlement, le quartier de Pankow se transforme également en une sorte de *Diplomatenviertel* est-allemand en accueillant dans des lotissements avec parcelles et bâtiments individuels une vingtaine d'ambassades. Il s'agit pour la plupart d'Etats jeunes mais on y trouve aussi des pays comme la Belgique ou le Brésil. On peut citer notamment la rue « Esplanade » où se suivaient des parcelles toutes identiques avec des immeubles tout aussi semblables, seulement reconnaissables à la couleur des drapeaux flottant près des portes d'entrée. Ce type de localisation fait penser à une recherche de proximité avec l'exécutif est-allemand à l'époque où il se trouvait à Pankow. La présence d'actuelles ambassades dans ce secteur s'explique par l'installation de Représentations dès les années 1960-1970²⁵⁰.

Planche 7 (page suivante) – Densité des adresses relatives aux Représentations diplomatiques

²⁴⁸ Le bloc socialiste avait alors soutenu le processus de décolonisation et de nombreux Etats, une fois indépendants s'étaient rapprochés de l'Union Soviétique et de ses satellites.

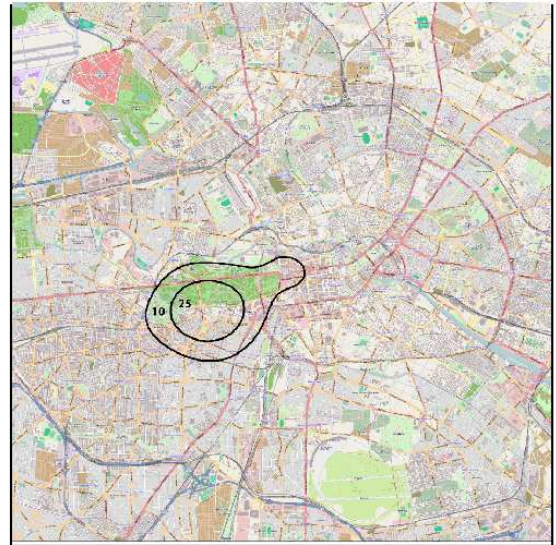
²⁴⁹ Rebaptisées à l'époque Otto-Grotewohl-Strasse et Clara-Zetkin-Strasse.

²⁵⁰ Si ces lieux ont gardé leur usage de représentation diplomatique, ce ne sont pas forcément les mêmes Etats qui en sont locataires. Les Etats les plus riches ont cherché après 1999 des localisations plus centrales ou ont repris d'anciennes parcelles, comme la Belgique qui reprend son immeuble près du Gendarmenmarkt.

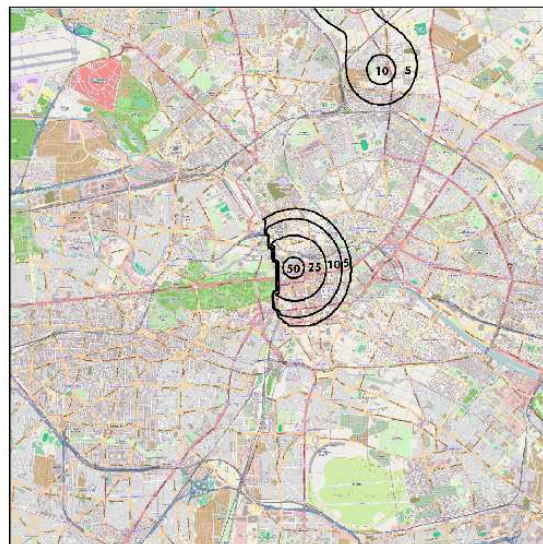
1899



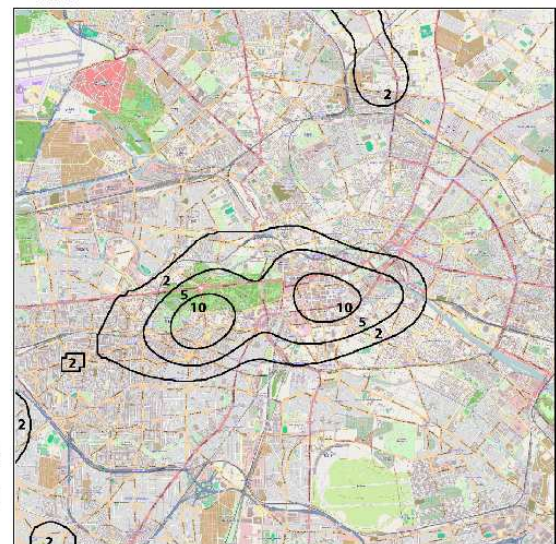
1940



1988



2009

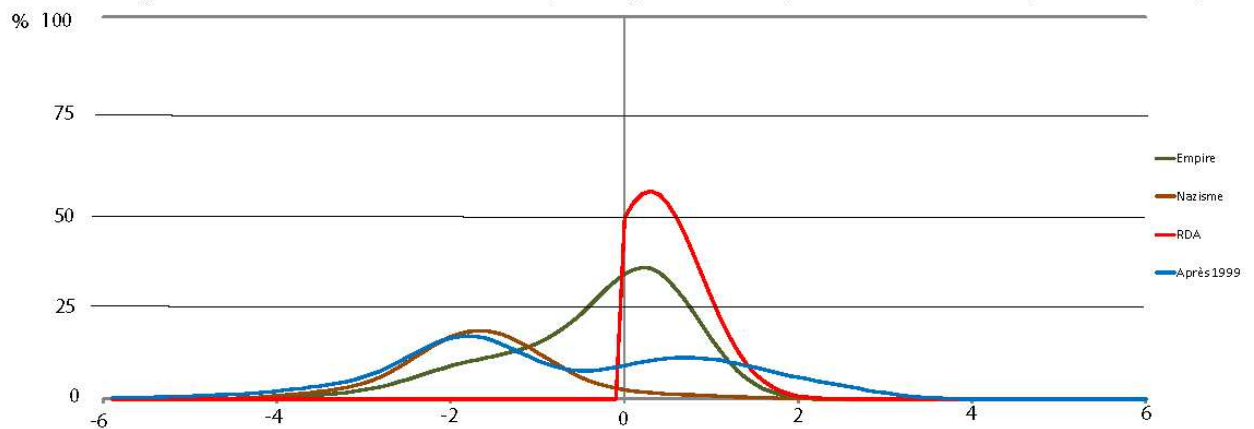


Légende des cartes :

25 Limite de l'espace où plus de ...% des adresses sont accessibles en 10 minutes à pied

NB : Le faible nombre d'ambassades présentes à Berlin avant 1939 rend inapproprié les mesures d'accessibilité avec des pourcentages inférieurs à 10%

Pourcentage d'ambassades accessibles à moins de 10 minutes à pied le long d'un axe ouest-est (dont la latitude est déterminée par la valeur maximum)

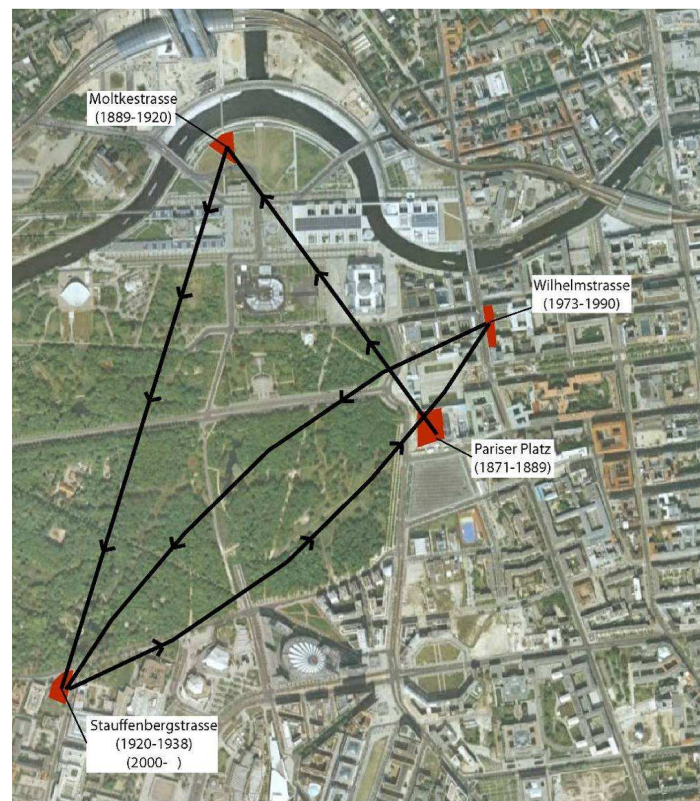


2.3.4. Un exemple d'institution migrante : l'ambassade d'Autriche

Pour mieux comprendre l'entrelacement permanent entre logique de localisation dans la ville et contingences géopolitiques, le cas de l'ambassade d'Autriche est particulièrement intéressant (carte 30). Etant donné les rapports entre Prusse et Autriche au cours du XIX^e siècle, et la proximité physique entre l'Empire allemand et son voisin, il était évident que l'Etat serait présent de manière pérenne et visible. En 1871, l'ambassade d'Autriche s'installe sur la Pariser Platz, sur la parcelle aujourd'hui occupée par la Représentation des Etats-Unis et donc dans un espace très central, à proximité de la fameuse Wilhelmstraße et non loin des Représentations de deux autres puissances européennes que sont la Grande-Bretagne et la France. Du fait du loyer trop élevé (d'après le site Internet de l'ambassade d'Autriche en Allemagne²⁵¹), l'ambassade se déplace en 1889 dans le *Spreebogen*, près du Reichstag en construction, suivant ainsi les extensions du quartier gouvernemental. En 1920, après le démantèlement presque total de son territoire, l'Autriche (désormais séparée de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie qui acquièrent leurs propres Représentations) ne peut garder un si grand bâtiment et s'installe dans le *Diplomatenviertel*, au sud du Tiergarten où elle restera jusqu'à l'Anschluss en 1938. Après la guerre, l'Autriche ne reconnaît au départ que l'Allemagne fédérale comme souveraine et installe à partir de 1955 une ambassade permanente à Bonn. Suite à la reconnaissance de l'Etat est-allemand par le Chancelier ouest-allemand Willy Brandt, l'Etat autrichien fait de même et installe sa propre ambassade à Berlin-Est en 1973. Cependant, la parcelle du Tiergarten se trouve en secteur occidental d'où la nécessité de locaux à Berlin-Est. L'Autriche s'installe donc Wilhelmstraße pour 17 ans. En 1990, l'ambassade de Bonn reprend les affaires traitées à Berlin puisque la RDA n'existe plus. Le retour à Berlin du gouvernement allemand en 1999 signifie également retour des diplomates autrichiens, qui reprennent leur parcelle d'avant 1938. L'intensité des relations diplomatiques avec l'Allemagne unifiée est évidemment bien plus grande qu'avec la petite RDA et donc nécessite des locaux plus grands et la parcelle du Tiergarten permet à l'Autriche d'avoir un bâtiment indépendant avec un jardin.

²⁵¹ www.bmeia.gov.at/botschaft/berlin, consulté en juin 2011

Carte 32 – Exemple de déplacements d’ambassades dans Berlin : le cas de l’Autriche



Echelle : 1:20000 ; Fond de carte : © Google Earth, photographie aérienne de 2007 ; Réalisation: A. Laporte, 2011

2.4. La presse

2.4.1. La presse à Berlin avant 1945

Nos sources concernant la presse sont très parcellaires et c’est pourquoi il faut prendre avec beaucoup de précautions les résultats présentés ici. La consultation d’un annuaire téléphonique de 1911 semblait montrer une géographie des rédactions centrée sur Mitte. Quelques adresses se trouvent sur les rues parallèles à la Wilhelmstraße vers le centre du quartier, telles la Friedrichstraße et la Charlottenstraße. La proximité avec le pouvoir gouvernemental est alors évidente puisque le centre de gravité de la presse se trouverait alors entre le Château de la Prusse et la Wilhelmstraße.

Le début du XX^e siècle voit la création des associations de journalistes dont la VAP et la BPK d’aujourd’hui sont les héritières. La VAP naît en 1906. Dès les premières années, elle compte une cinquantaine de membres, pour la plupart ouest-européens et américains (VAP, 1996). Une association de journalistes politiques allemands se forme également après la Première Guerre Mondiale, devenant une forme d’ancêtre de la *Bundespressekonferenz* qui prend le nom de *Berliner Pressekonferenz*²⁵² (« Conférence de la Presse de Berlin ») en 1918. En 1933, elle prend le nom de *Reichspressekonferenz* (« Conférence de la Presse du Reich ») et est intégrée dans les services du Ministère de la Propagande, alors que jusque-là, elle était indépendante de l’Etat.

²⁵² Cette association est également l’ancêtre d’une *Berliner Pressekonferenz* qui existe depuis 1950 et qui regroupe les journalistes couvrant l’actualité politique du *Land* de Berlin.

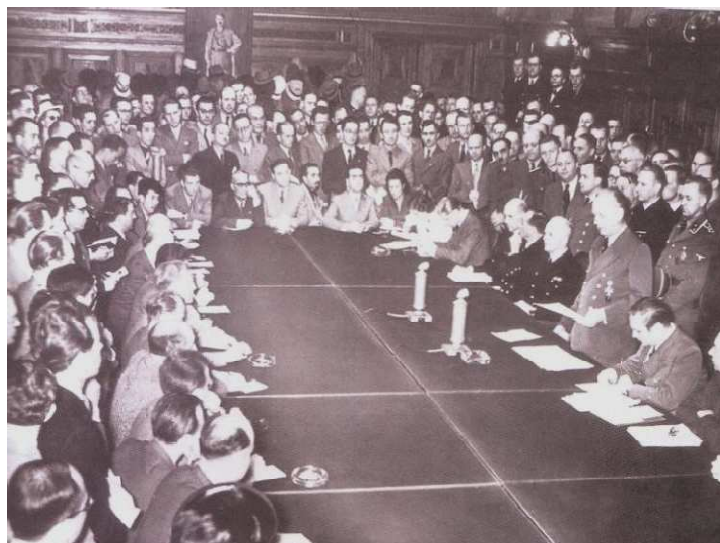
Werner Gößling, président de la BPK en 2010 rappelle les conditions de la formation de la première association de journalistes allemands :

« Während des Ersten Weltkrieges gab es eine tägliche Pressekonferenz im Kriegsministerium. Hier in den Reichstagsgebäude. Und da waren praktisch immer dieselben Journalisten zusammen informiert worden, von dem Kriegsministerium, wie ist die Lage an der Front, was gibt neues, was darf berichtet werden. Diese ganze Geschichte. Und dann kam der Krieg zu Ende. Und dann gab es kein Kriegsministerium mehr. Aber es gab weiterhin diese Journalisten. Und es gab weiter auch die Zeitungen. Dann haben die Journalisten zusammen von sich aus gesagt: "Jetzt müssen wir sehen, wie man an der Information kommen." Nach der Kapitulation, nach dem ersten Weltkrieg gab es nicht sofort eine neue Regierung. Es dauerte in Deutschland eine Weile, wenn Sie ihre deutsche Geschichte kennen mit der Weimarer Republik. Es hatte Monate gedauert. Also haben die Journalisten in dieser Zeit ihre Information dadurch gekriegt, von den bestimmten Leuten, die die hatten. Sie haben diese Leute eingeladen. Und daraus ist die Berliner Pressekonferenz entstanden, wie dann später Reichspressekonferenz. Und als dann die Regierung, der erste Weimarer Regierung fest an der Macht saß, hat versucht diese Initiative zurück zu ziehen, wie es in aller Welt ist. Dieses System gibt es nur in Deutschland. Das war nicht belogen, weil die Journalisten sagten "Nein, nein, nein, wir haben während des ersten Weltkrieges gesehen wie es ist, wenn wir von der Regierung informiert werden." Wie selektiv es ist, und so. Wir machen weiter unsere Pressekonferenzen. Und haben sie aus gebildet, dass dann der Sprecher der Ministerien und der Regierungssprecher zu den Journalisten kamen. Das gab es bis 1933 also bis den Nazis. Sie haben natürlich damit sofort Schluss gemacht. Die wollten und haben auch die Medienpolitik selber kontrolliert. Dann wurde diese selbstverwaltete Reichspressekonferenz umgewandelt, so zu sein, eine regierungsgeführte Pressekonferenz. Dann würden natürlich alle jüdischen Mitglieder rausgeworfen. »²⁵³

L'époque national-socialiste fait entrer la presse dans une période noire ponctuée par la censure, par l'interdiction de publication pour des rédactions, et l'expulsion hors d'Allemagne de certains correspondants étrangers. L'activité médiatique se poursuit sous la coupe du régime (figure 39). Cependant, aucune source ne nous a permis de mesurer la géographie de cette activité médiatique.

²⁵³ « Car pendant la guerre, il y avait une conférence de presse quotidienne au Ministère de la Guerre. Ici, dans les bâtiments du Reichstag. Et dans la pratique, il y avait toujours les mêmes journalistes, qui ensemble, étaient informés par le Ministère de la Guerre de la situation du front, de ce qu'il y avait de nouveau, ce que l'on pouvait dire. Toute cette histoire. Et la guerre s'est terminée et il n'y avait plus de Ministère de la Guerre mais il y avait toujours ces journalistes et les journaux qu'il fallait remplir. Et les journalistes se sont alors dit, comment ils devaient désormais aller chercher l'information. Après la capitulation de la Première Guerre Mondiale, il n'y a pas eu tout de suite de gouvernement. Ça a duré un peu en Allemagne avant que ne s'installe la République de Weimar. Il y a eu des mois entiers sans pouvoir. Les journalistes ont donc à l'époque été chercher l'information auprès des gens qui la détenaient. Et les ont invités. Et c'est ainsi que s'est montée la *Berliner Pressekonferenz* qui est devenue plus tard la *Reichspressekonferenz*. Et quand le gouvernement de Weimar est devenu plus solide, ils ont voulu revenir au système d'avant, qui est en vigueur partout dans le monde. Ce système n'existe qu'en Allemagne. Cette tentative a échoué parce que les journalistes ont dit: "Non, non, non. Nous avons vu ce que c'est que d'être informés par le gouvernement. Comment les informations sont choisies... Nous faisons nos propres conférences de presse." Et donc c'est ainsi que les porte-paroles des différents ministères sont venus vers les journalistes. Ça a duré jusqu'en 1933, jusqu'à l'arrivée des nazis. Ils ont évidemment immédiatement mit fin à cela. Ils voulaient et ils ont effectivement eux-mêmes contrôlé les médias politiques. Ensuite, cette *Reichspressekonferenz* a été transformée dans une organisation de presse contrôlée par le gouvernement. Evidemment, les membres juifs ont été virés. » Entretien réalisé avec Werner Gößling à Berlin, le 2 juin 2010

Figure 39 – Conférence de presse au Ministère des Affaires Etrangères du Reich



Au centre à droite, Joachim von Ribbentrop rend compte devant des correspondants de presse du début de l'invasion de l'URSS, en juin 1941. Source : VAP, 1996a, p.25

2.4.2. La presse à Berlin entre Ouest et Est

Le manque de sources concernant Berlin est également patent pour la période de la RDA, du moins pour proposer une analyse aussi fine que celle accomplie dans le chapitre précédent pour la période post-réunification. Le répertoire que nous utilisons est celui de l'association berlinoise de la presse étrangère (*Verein der Ausländischen Presse in Berlin*) dans laquelle les journalistes allemands ne prennent pas part. Il s'agit d'une association de droit ouest-allemand créée en 1951, qui se voulait l'héritière directe de la VAP d'avant-guerre, au même titre que la VAP présente à Bonn. La grande originalité de ce groupe, à Berlin, est qu'il nie la frontière inter-allemande dans son fonctionnement. Ainsi, ses membres sont indifféremment issus des deux côtés du Mur et les adresses peuvent se trouver dans n'importe quel secteur d'occupation. Pour les journalistes issus d'Etats capitalistes, le rôle de correspondant revenait à couvrir les mouvements géopolitiques liés à la présence du Mur, et à ce point chaud de la Guerre Froide. Pour les ressortissants d'Etats communistes, Jean-Paul Picaper, président de la VAP Berlin dans les années 1970, et correspondant en Allemagne pour *Le Monde* puis pour le *Figaro* explique que :

« Les Soviétiques étaient naturellement, pour la plupart, des agents du KGB. Mais c'était très agréable de parler avec des agents du KGB, on n'apprenait des choses qu'on n'aurait pas appris ailleurs. »²⁵⁴

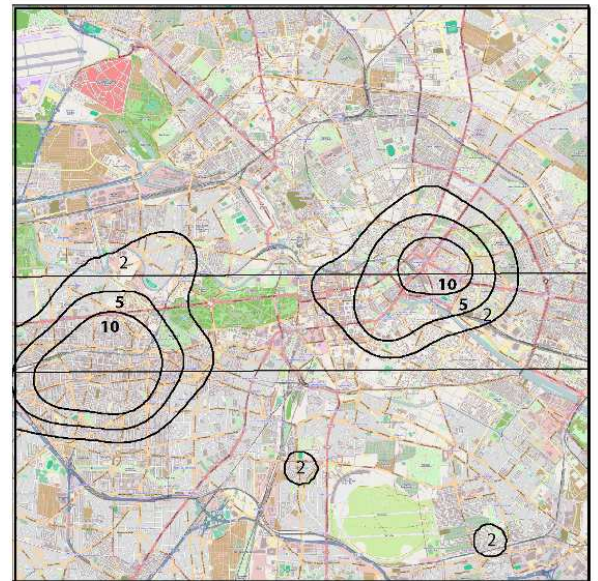
Planche 8 (page suivante) – Densité des adresses relatives aux médias

²⁵⁴ Entretien réalisé avec Jean-Paul Picaper, à Berlin, le 13 juillet 2010

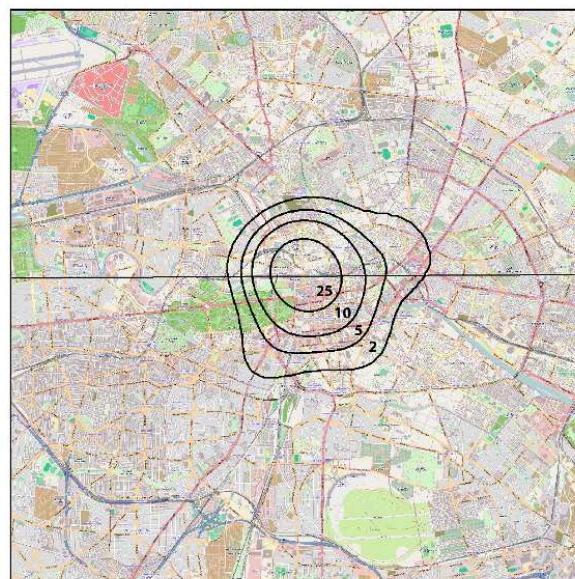
Densité des rédactions ou des journalistes politiques à différentes périodes
1911



1974



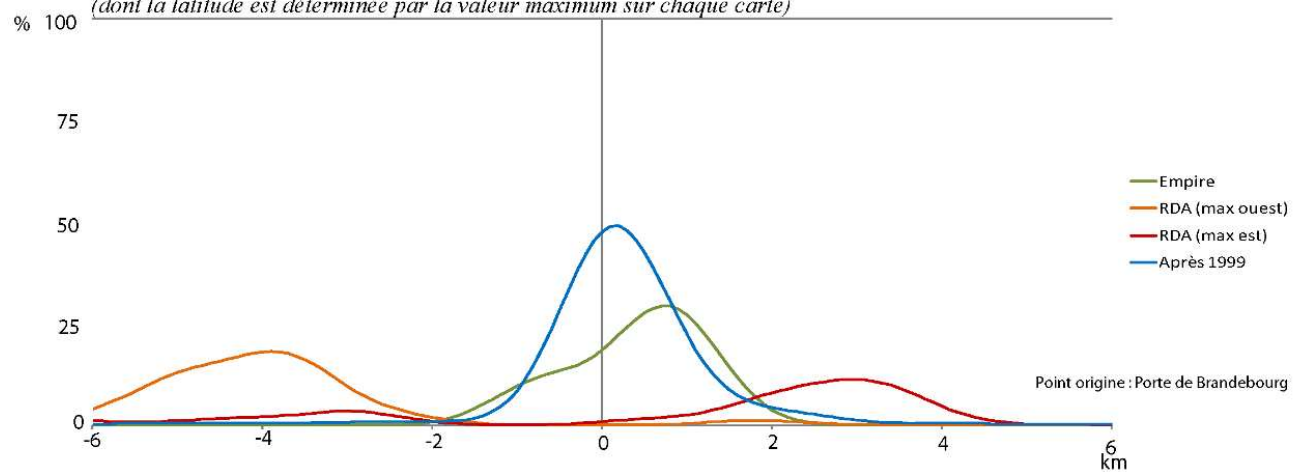
2009



Légende des cartes :

25
— Limite de l'espace où plus de ... % des adresses sont accessibles en 10 minutes à pied

Pourcentage de rédactions ou de journalistes accessibles à moins de 10 minutes à pied le long d'un axe ouest-est
(dont la latitude est déterminée par la valeur maximum sur chaque carte)



Cela explique donc non seulement la présence de membres issus des deux côtés du Mur et qui déclarent des adresses également indépendantes de l'origine du journaliste. La frontière semble poreuse, chacun couvrant Berlin dans son ensemble. On trouve des Soviétiques qui habitent à Grünewald et des Européens de l'Ouest dans Mitte. Certes, il s'agit d'exceptions. Les Européens de l'Est ont tendance à se trouver non loin de l'Alexanderplatz et à l'inverse, le quartier de Savignyplatz, à Charlottenbourg, accueille les rédactions des médias américains et britanniques. La répartition des correspondants est bipolaire, avec ces deux pôles, l'un dans le *Zentrum* de Berlin-Est et le second dans le cœur de Berlin-Ouest, non loin de Zoo et de la Kurfürstendamm.

Cette répartition est évidemment propre aux correspondants étrangers. Pour les journalistes des médias est-allemands, on peut supposer que la frontière était très hermétique. En RDA, il n'y avait pas de pendant de la BPK, c'est-à-dire de structure fédérant tous les journalistes politiques devant laquelle les autorités faisaient des conférences de presse. Cependant, quelques centralités ont pu se développer, en particulier dans les dernières années, voire dans les derniers mois avant la Chute du Mur et la réunification.

Près du Gendarmenmarkt, c'est-à-dire à égale distance du comité central et de la Maison des Ministères, se trouvait un centre de presse du gouvernement où se tenaient des conférences de ministres. Ce centre s'appelait « Centre de Presse Internationale » (*Internationale Pressezentrum*) Celui-ci est située à environ 10 minutes à pied de Checkpoint Charlie, point de passage des étrangers. Parmi les entretiens que nous avons eu avec des correspondants ayant couvert la période, plusieurs ont mentionné ce rôle de synapse déterminant :

Henri de Bresson, *Le Monde* : « Moi, quand je me suis installé à Berlin, j'ai eu brièvement un bureau à Berlin-Est. Ça a duré de décembre... de janvier 89 à juin. Quelque chose comme ça.

A.L. : Vous étiez dans quel quartier ? Vous avez eu le choix ?

H.D.B. : Près de Checkpoint Charlie. Glinkastraße. Avec la correspondante de *La Repubblica*, on avait un bureau tous les deux. Parce que c'était plus facile. Les communications n'étaient pas encore bien établies. On travaillait beaucoup sur l'effondrement de l'Est. C'était important d'être branché, d'avoir un correspondant là. C'est une époque, je le rappelle, il n'y avait pas de téléphone, pas de ligne, pas d'ordinateur. (...) A l'époque, le passage était ouvert. En tout cas, ce n'était pas loin des instances gouvernementales de la DDR. C'est là qu'il se passait des choses. L'actualité politique, elle était à Berlin-Est et pas à Berlin-Ouest. »²⁵⁵

Ewald König, *Die Presse* : « Und in der DDR, wo ich parallel arbeitet habe, hatte ich eine sogenannte Bürowohnung genommen und nehmen müssen. Das waren Bedingungen der DDR-Zeit, dass man wirklich residiert, wenn man nicht nur zu Besuch kommt. Ich habe in der Leipziger Straße, in der Nähe von Checkpoint Charlie eine Wohnung bekommen. Die total in Ordnung war. DDR-Standard. Das heißt, man könnte die Heizung nicht regulieren, außer durch das Öffnen und das Schließen des Fensters. Man wusste auch, dass man wahrscheinlich abgehört wird. (...) Ich hatte eine [Wohnung] in einer russische Straße bekommen, die sehr unattraktiv war, für die schnelle Erreichbarkeit des IPZ. Es war für mich nicht sehr interessant. (...) Gleich an der Ecke der Gendarmenmarkt. Ich hatte eine schöne Platz vor der Nase. Und es war nur eine Minute zu gehen oder zwei Minuten in dem Raum des IPZ, des DDR-Pressezentrums, wo diese Pressekonferenz von Günter Schabowski stattgefunden hat und dass ich auch besucht habe »²⁵⁶.

AL: Wo war genau dieses Zentrum?

²⁵⁵ Entretien réalisé avec Henri De Bresson, à Paris, le 22 octobre 2009

²⁵⁶ E. König fait ici référence à la conférence de presse donnée à la fin de l'après-midi du 9 novembre 1989, au cours de laquelle le ministre Günter Schabowski a annoncé une mesure visant à donner la liberté de voyager aux citoyens est-allemands. Par erreur ou par confusion, il explique que le texte peut s'appliquer le jour même. Cette déclaration est à l'origine du rassemblement de grandes foules autour des postes frontières puis dans la nuit de l'ouverture du Mur de Berlin.

EK: Das Pressezentrum ? Wenn Sie der Gendarmenmarkt sehen, der hieß damals anders. Er hieß damals "Platz der Akademie". Wenn Sie den vor den Augen haben, gibt es der Hilton Hotel. Damals hieß er "Domhotel". Von dem geht die Möhrenstraße. Heute wurde da drin das Justizministerium gebracht. Und früher war es das Pressezentrum der DDR. Heute das Justizministerium. Aber total umgebaut. Der berühmte Saal mit Günter Schabowski existiert nicht mehr. Es ist heute eine Innenhof. »²⁵⁷

Philippe Rochot, Antenne 2 / France 2 : « Bien sûr, j'ai eu le choix. J'ai choisi l'emplacement du bureau en fonction de l'actualité, c'est-à-dire que je me suis installé à Checkpoint Charlie. (...) Checkpoint Charlie qui était le seul point de passage où des étrangers pouvaient passer. Au bout de trois quatre mois, toute cette mesure a été balayée et on pouvait passer partout mais n'empêche que je suis resté à Checkpoint Charlie. C'est vous dire la rapidité avec laquelle s'est faite la réunification. Au début, je me disais que comme ça, je pourrais naviguer facilement entre l'Est et l'Ouest puisque moi en tant qu'étranger, je ne pouvais passer qu'à Checkpoint Charlie car malgré l'ouverture du mur, les règles étaient quand même appliquées. Et donc, je me suis installé là dans un immeuble ancien, qui était très chouette. »²⁵⁸

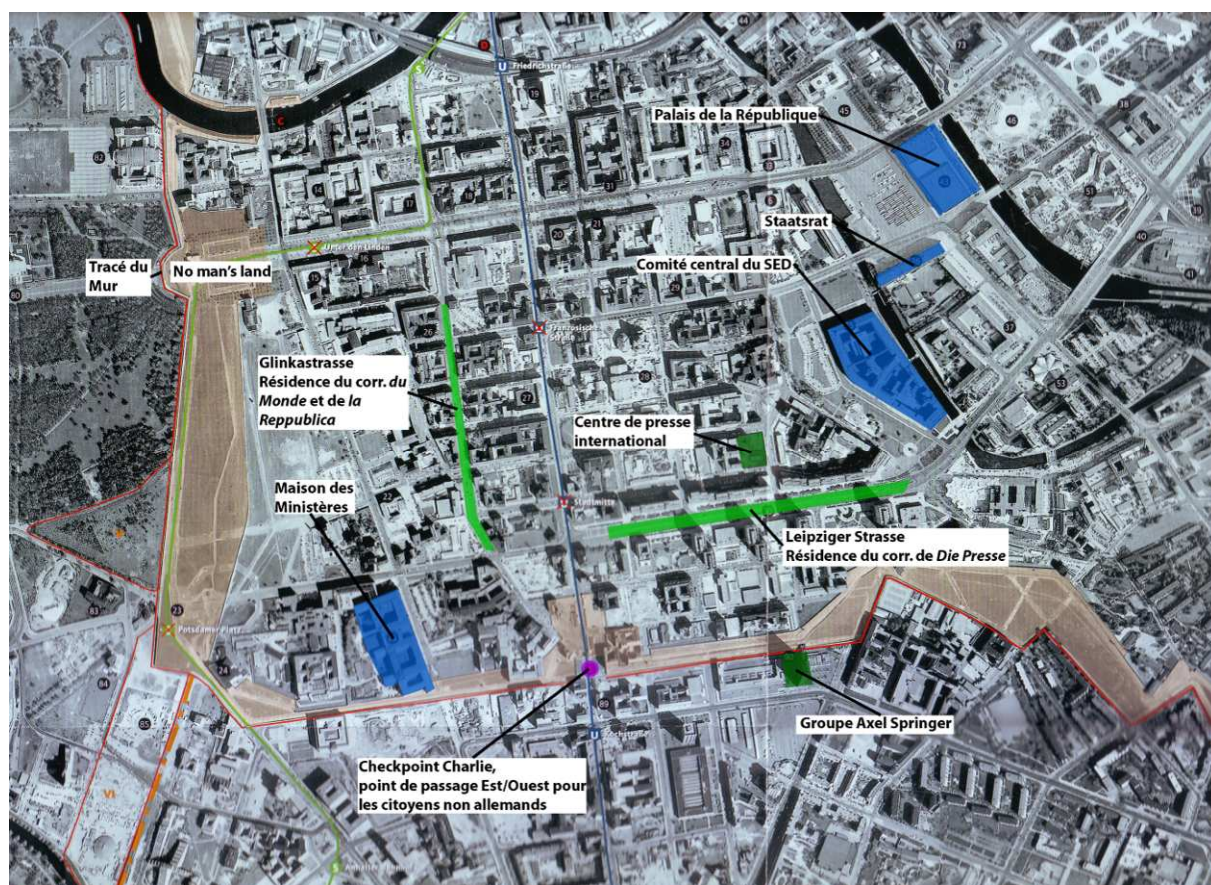
La proximité de Checkpoint Charlie pouvait avoir plus d'importance que celle de l'appareil d'Etat de la RDA (carte 31). Le but des correspondants étrangers était plutôt d'aller rapporter des images ou des témoignages sur la société plutôt que sur la politique du régime d'Erich Honecker proprement dite. Cette dernière servait parfois de prétexte pour pouvoir pénétrer en Allemagne de l'Est. Ce secteur a pu s'avérer primordial à partir de l'été ou de l'automne 1989 lorsque les journalistes sont arrivés nombreux.

Philippe Rochot, Antenne 2 / France 2 : « Et quand le mur est tombé moi j'étais à Berlin-Est parce qu'il y avait le congrès du parti communiste est-allemand, le SED, donc c'était une occasion d'avoir un visa, si vous voulez. En fait, les travaux du SED ne nous intéressaient pas tellement. (Rires) C'était plutôt pour suivre les manifestations et surtout les gens qui partaient. Par exemple, le 9 novembre, j'avais fait un reportage sur les hôpitaux de Berlin-Est qui se vidaient de leurs médecins et de leurs infirmières parce que tout le corps médical voulait aller à l'ouest. »

²⁵⁷ « Et en RDA, où je travaillais en parallèle, j'avais pris (et avais l'obligation de prendre) une sorte de bureau-logement. C'étaient les conditions en RDA que chacun devait vraiment résider et non pas seulement venir en visite. Et j'ai reçu un logement dans la Leipziger Strasse, près de Checkpoint Charlie. Il était bien. Standard RDA. Ça voulait dire que l'on ne pouvait pas réguler le chauffage à part en ouvrant et en fermant la fenêtre. (...) J'étais dans une rue très soviétique qui était fort peu attractive, pour l'accessibilité de l'IPZ, Internationale Pressezentrum. Ce n'était pas pour moi très intéressant. (...) Juste dans le coin du Gendarmenmarkt. J'avais vue sur une belle place. Et puis, j'avais juste une minute ou deux pour aller dans le centre de la presse. Ou justement a eu lieu cette célèbre conférence de presse avec Günter Schabowski, à laquelle j'avais pu assister. AL: Où se trouvait ce centre de presse exactement? EK: Le centre de presse? Quand vous voyez le Gendarmenmarkt... A l'époque, il s'appelait autrement. Il s'appelait "Platz der Akademie". Quand vous l'avez devant les yeux, il y a l'hôtel Hilton. A l'époque, ça s'appelait le "Domhotel". De là, il y a la Möhrenstrasse. Maintenant, le Ministère de la Justice a été installé par là-bas. Et bien juste là, se trouvait le centre de la presse de la RDA. A la place du Ministère de la Justice. Mais totalement refait. La célèbre salle avec Günter Schabowski n'existe plus. Maintenant, c'est un patio intérieur. » Entretien réalisé avec Ewald König, à Berlin, le 31 mai 2010

²⁵⁸ Entretien réalisé avec Philippe Rochot, à Paris, le 13 octobre 2009

Carte 33 – Situation du travail des correspondants cités ci-dessus en RDA



Echelle : 1:16900 ; Fond de carte : Photographie aérienne, 1984 (Collection *Über Berlin* – Editions Bien & Giersch) ;
Réalisation : A. Laporte, 2011

Figure 40 – Conférence de presse donnée par le ministre est-allemand Günter Schabowski, Mohrenstraße, à Berlin-Est, le 9 novembre 1989



Source : Bundesarchiv, 1989, © Thomas Lehmann

3. La restructuration du quartier gouvernemental : une histoire sans fin

Qu'il s'agisse des fonctions gouvernementales propres, ou de fonctions indirectes comme la diplomatie ou les médias, la construction des espaces du pouvoir dans Berlin est une continuelle restructuration. L'étude des cartes des densités suggère que les centres de gravité des différentes fonctions et des différentes époques change continuellement, et ce déplacement subit des ruptures brusques, des changements de direction. Cela se vérifie-t-il toujours en adoptant une analyse croisant les différentes fonctions et non les différentes époques ? Et enfin, en cas de déplacement du centre de gravité, conserve-t-on une même structure, par exemple de type concentrique, ou est-ce l'occasion d'en développer une nouvelle ?

3.1. De l'Empire au national-socialisme : *sonderweg* urbain ou rupture ?

A première vue, les espaces du pouvoir ne semblent pas connaître de profondes mutations en ce qui concerne la répartition des institutions. Celles-ci ne connaissent pas de mouvement majeur. Mieux, il semble qu'il y ait un recentrement sur la Wilhelmstraße et le secteur ouest de Mitte.

En premier lieu, on assiste à une spécialisation progressive des espaces relatifs à la vie de la capitale. L'hypothèse serait qu'il a fallu plusieurs décennies à la ville pour adopter un système de capitale. Au fond, cette période permet à Berlin et aux espaces du pouvoir de gagner une certaine maturité. En effet, dans les premières décennies de l'Empire, les fonctions de gouvernement de la Prusse, les ministères, l'activité parlementaire, le corps diplomatique ainsi que les rédactions présentaient des géographies totalement imbriquées et concentrées dans un quadrilatère fermé par les actuelles Ebertstraße, Leipziger Straße, Friedrichstraße et Unter den Linden. Or, on assiste à une spécialisation de plus en plus poussée. En effet, dès la fin du XIX^e siècle, l'activité parlementaire quitte le secteur de la Wilhelmstraße pour les abords du Tiergarten, au nord de la Porte de Brandebourg. Puis, on pourrait citer le développement du *Diplomatenviertel* au sud du Tiergarten, qui est déjà patent lorsqu'on étudie la répartition des ambassades dans les dernières années de la République de Weimar. Le parcours de l'ambassade d'Autriche est particulièrement intéressant à cet égard. Le recentrement du gouvernement sur la Wilhelmstraße de la densité d'institutions tient déjà à la disparition de la charge de *Kaiser* durant la République de Weimar. Le chef d'Etat, dont le rôle est restreint, s'installe donc dans la Wilhelmstraße. Le rétrécissement du quartier gouvernemental est donc le fait de la répartition des pouvoirs dans un régime devenu parlementaire.

Autrement dit, on assiste à un renforcement de ce quartier, au départ périphérique, mais qui devient au fur et à mesure de plus en plus central. La plupart des institutions en 1940 sont souvent ainsi été héritées de choix adoptés très tôt. Il semblerait donc à première vue que l'idée d'une rupture ne soit pas évidente et qu'on assisterait à un continuum borné à quelques ajustements. Ceux-ci viseraient à donner une certaine maturité à une ville capitale depuis peu, et

qui chercherait en quelques dizaines d'années son propre mode de fonctionnement avec une spécialisation progressive de ses espaces. Ces derniers arguments valideraient l'hypothèse d'un *Sonderweg* appliqué au paysage urbain. Ce concept vient de l'historiographie et propose l'idée d'une difficulté propre à l'Allemagne d'adopter un régime démocratique avant 1945 et d'une continuité entre les formes de gouvernement de l'Empire et le national-socialisme. Ce courant épistémologique a évidemment été largement combattu. Le raisonnement plaqué à l'agencement de la ville doit aussi, de même, être relativisé.

Premièrement, le recentrement du quartier gouvernemental sur la Wilhelmstraße s'observe également du fait des pondérations propres appliquées pour le régime nazi, qui privilégie le pouvoir exécutif en la personne du *Führer*. Ainsi, il faudrait ainsi voir dans la comparaison entre les cartes de Berlin sous l'Empire et sous les nazis, le résultat d'une légère illusion d'optique due à la surreprésentation, justifiée empiriquement, de la Chancellerie. Puis, il faut absolument ajouter que les projets nationaux-socialistes se sont bornés dans le quartier gouvernemental à reconstruire au même endroit. La nouvelle Chancellerie, la fameuse *Neuen Reichskanzlei*, a été édifée sur les parcelles de l'ancienne mais ce bâtiment de 400 m de long ne devait être que provisoire avant l'édification d'un palais pour le *Führer* encore plus grand, qui aurait été situé dans la *Spreebogen*. Autre rupture de taille, le renforcement du *Diplomatenviertel* pour les ambassades ne concernait plus n'importe quels Etats. On cite souvent le cas des ambassades du Japon et de l'Italie, édifées sur de belles parcelles, car visant à représenter des Etats alliés. Enfin, la spécialisation a été bien plus théorisée que précédemment puisque pensée dans la perspective de la construction de la capitale Germania par Albert Speer. La division des fonctions devait à terme être renforcée, avec un système mettant au centre l'exécutif.

3.2. Du national-socialisme à la RDA: entre antagonismes idéologiques et accident géographique

La répartition du pouvoir dans la capitale de la RDA ne peut être comprise sans plusieurs éléments qui ont prévalu autant à la constitution de l'Etat est-allemand et à son identité qu'à la géographie des institutions à l'intérieur de Berlin-Est. Ceux-ci sont d'ailleurs un peu résumés dans les deux premiers vers de l'hymne national de la RDA : « Auferstanden aus den Ruinen / Und der Zukunft zugewandt »²⁵⁹, qui font donc référence aux conditions très difficiles de renaissance de la ville de Berlin après 1945 et à la rupture idéologique avec le passé bourgeois et capitaliste incarné par l'Empire, la République de Weimar et surtout la période hitlérienne. A ces aspects économiques et politiques, s'ajoutent le contexte géopolitique particulier de Berlin. En effet, le gouvernement de RDA ne peut s'installer que dans le secteur soviétique. La coupure avec les secteurs occidentaux est scellée par la construction du Mur en 1961. La première marque d'appropriation par le pouvoir consiste dans les changements dans la toponymie. Ceux-ci sont fréquents à Berlin et leur densité augmente dans les lieux proches du pouvoir. Ainsi, la Wilhelmstraße devient Otto-Grotewohl-Straße, du nom d'un des premiers dirigeants de la RDA. Même l'agencement des bâtiments conduit à faire oublier les repères antérieurs. L'ambassade de

²⁵⁹ « Relevé des ruines / Et tourné vers l'avenir »

Tchécoslovaquie est construite sur l'ancienne Wilhelmplatz qui faisait face à la Chancellerie avant-guerre.

L'édification du Mur rebat les cartes des notions de centre et de périphérie. En sa qualité de frontière, les abords du Mur sont donc de fait des périphéries, même si quelques années avant, ils s'avéraient hautement centraux. Leur accès devient difficile par les transports en commun puis de plus en plus contrôlé par les autorités. La bifurcation vers l'est de Mitte est assez nette pour les institutions, et en particulier, du fait de la construction de lieux clés d'exercice du pouvoir. On peut penser au Palais de la République, au bâtiment du Comité Central du SED ou encore au *Ministerrat*. Le déplacement vers l'est apparaît comme d'autant plus violent qu'il rompt avec la tendance des décennies précédentes à glisser vers l'ouest. La Wilhelmstraße, alors au centre du dispositif, se trouve être, du fait de la présence du Mur une périphérie. D'ailleurs, la station de métro « Mohrenstraße »²⁶⁰ qui se trouve sur la Wilhelmstraße, est devenue un terminus.

Les journalistes étrangers présents en RDA ont aussi choisi une localisation plus à l'est dans leur ensemble. Cependant, le rôle de Checkpoint Charlie comme seule synapse entre Berlin-Ouest et Berlin-Est est absolument capital. Pour les correspondants de nationalité ouest- ou est-allemande, le point d'entrée de cette partie de Berlin s'effectue en général au niveau de la gare de Friedrichstraße. Finalement, leur localisation ainsi que les espaces fréquentés à l'image du Centre International de Presse change peu par rapport à 1911. Les Représentations diplomatiques connaissent également cette poussée vers l'est et ce pour trois raisons. Tout d'abord, le *Diplomatenviertel* ne peut plus être utilisé du fait de sa situation en secteur britannique. Deuxièmement, les espaces laissés libres autour de la Wilhelmstraße et d'Unter den Linden ont permis l'édification de bâtiments de grande taille capables d'accueillir les missions diplomatiques de plusieurs Etats en même temps. Enfin, les ambassades ont pu aussi faire le choix de se rapprocher du gouvernement en utilisant des villas du quartier de Pankow.

3.3. L'espace du pouvoir à Berlin dans les années 2000 : refermer la parenthèse de la RDA ?

La campagne de presse et d'affichage des Etats-Unis pour l'inauguration de leur nouvelle ambassade en 2008 ou le long débat sur le démontage du Palais de la République donnent à première vue l'impression d'une répulsion pour les marques architecturales des 40 ans de dictature communiste. Cependant, cette réaction contribue-t-elle à la formation d'un quartier gouvernemental nouveau et original ou à un retour à des formes antérieures, rendant à la RDA son caractère de parenthèse historique ?

Le retour des institutions peut le laisser penser à première vue. La Chancellerie fédérale par exemple n'a été placée dans l'ancien *Staatsrat* que de manière transitoire et uniquement parce que le bâtiment destiné à la recevoir n'était pas prêt quand le chancelier Schröder est arrivé à Berlin. Cependant, les espaces de la RDA ont laissé quelques traces. Les aménageurs de la post-réunification n'ont pas boudé l'immense ensemble de bâtiments utilisés par l'Etat est-allemand comme le suggéraient certains documents du *Bundestag* (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991). Le

²⁶⁰ De 1950 à 1986, « Thälmannplatz » puis de 1986 à 1991 « Otto-Grotewohl-Strasse »

Bundestag, justement, a repris le Ministère du Commerce Extérieur (*Ministerium für Außenhandel*). L'*Auswärtiges Amt* a pris ses quartiers dans l'ancien immeuble du comité central du SED. Le Ministère des Finances a repris la Maison des Ministères, anciennement Ministère de l'Air de Göring. La réutilisation de bâtiments a été massive dans le secteur de la Wilhelmstraße. Certaines ambassades ont gardé ou repris des lieux utilisés sous la RDA, notamment à Pankow. Cependant, les Etats qui avaient une parcelle à Berlin avant 1939 l'ont en général reprise (Autriche, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni) parce que leur mission nécessitait des locaux plus adaptés à des relations diplomatiques beaucoup plus développées qu'avec la petite RDA. Les journalistes se sont par contre comportés différemment. Les deux pôles ne sont plus devenus qu'un, situé plutôt au milieu des deux précédents. Celui autour de la Savignyplatz a été abandonné, ou plutôt les grandes rédactions y ont laissé dans ce quartier place à quelques indépendants, qui peuvent s'être installés, mais qui ne forment pas des effectifs suffisants pour rééquilibrer l'arrivée en masse des correspondants venus de Bonn dans les années 1990 et qui se sont dirigés vers l'ouest et le nord de Mitte.

3.4. La superposition des strates temporelles

3.4.1. Données générales

Comme dans le chapitre précédant, il semblait pertinent d'analyser le rapport de 4 points repères avec l'ensemble des adresses du corpus. De même que pour la comparaison de deux villes différentes, il semblait inutile de comparer la répartition des différentes fonctions avec des points fixes d'une époque sur l'autre (tableaux 25 à 29). Il était plus pertinent de mesurer les distances respectives à une institution en particulier, et les calculs devaient s'adapter aux mouvements dans la ville. Sur les 4 points repères, 3 (*Bundestag*, Chancellerie fédérale et *Auswärtiges Amt*) avaient été utilisés pour comparer les espaces du pouvoir à Bonn et à Berlin. Il était inutile de reprendre la *Bundespressekonzferenz* car l'institution n'a pas d'équivalent pour les périodes berlinoises précédentes. En revanche, il semblait intéressant d'ajouter l'institution représentée par le Chef de l'Etat, du *Kaiser* au Président fédéral actuel, parce que son rôle passé a été important. Notons toutefois qu'il n'existe pas d'équivalent en RDA après les années 1960.

3.4.2. Parcours dans Berlin

Ces mesures révèlent l'incroyable instabilité des fonctions centrales du pouvoir à l'intérieur de Berlin et donc ce besoin continu de se démarquer, pour des raisons techniques comme pour des raisons idéologiques du régime précédent. Pour chacune de ces institutions, nous comptons 3 lieux différents pour 4 époques étalées sur un siècle. Les points médians des différents corpus ne disent pas autre chose (carte 34). Leur représentation cartographique suffit à donner une idée des parcours.

Tableaux 25 à 29 – Matrices de distances dans Berlin à différentes périodes

Tableau 25 - Distances en mètres entre 4 institutions repères de la période de l'Empire

	Château de Berlin	Résidence du Chancelier	Reichstag (1894)	Auswärtiges Amt
Château de Berlin	0			
Résidence du Chancelier	1580	0		
Reichstag (1894)	1760	840	0	
Auswärtiges Amt	1500	200	670	0

Tableau 26 - Distances en mètres entre 4 institutions repères de la période du national-socialisme

	Résidence du Président	Neue Reichskanzlei (1940)	Reichstag dans Opéra Kroll	Auswärtiges Amt
Résidence du Président	0			
Neuen Reichskanzlei (1940)	300	0		
Reichstag dans Opéra Kroll	200	1110	0	
Auswärtiges Amt	100	200	960	0

Tableau 27 - Distances en mètres entre 3 institutions repères de la période de la RDA

	Staatsrat	Volkskammer dans Palais de la République	Ministerium für ausländische Angelegenheiten
Staatsrat	0		
Volkskammer dans Palais de la République	310	0	
Ministerium für ausländische Angelegenheiten	210	330	0

Tableau 28 - Distances en mètres entre 4 institutions repères de la période actuelle (2009)

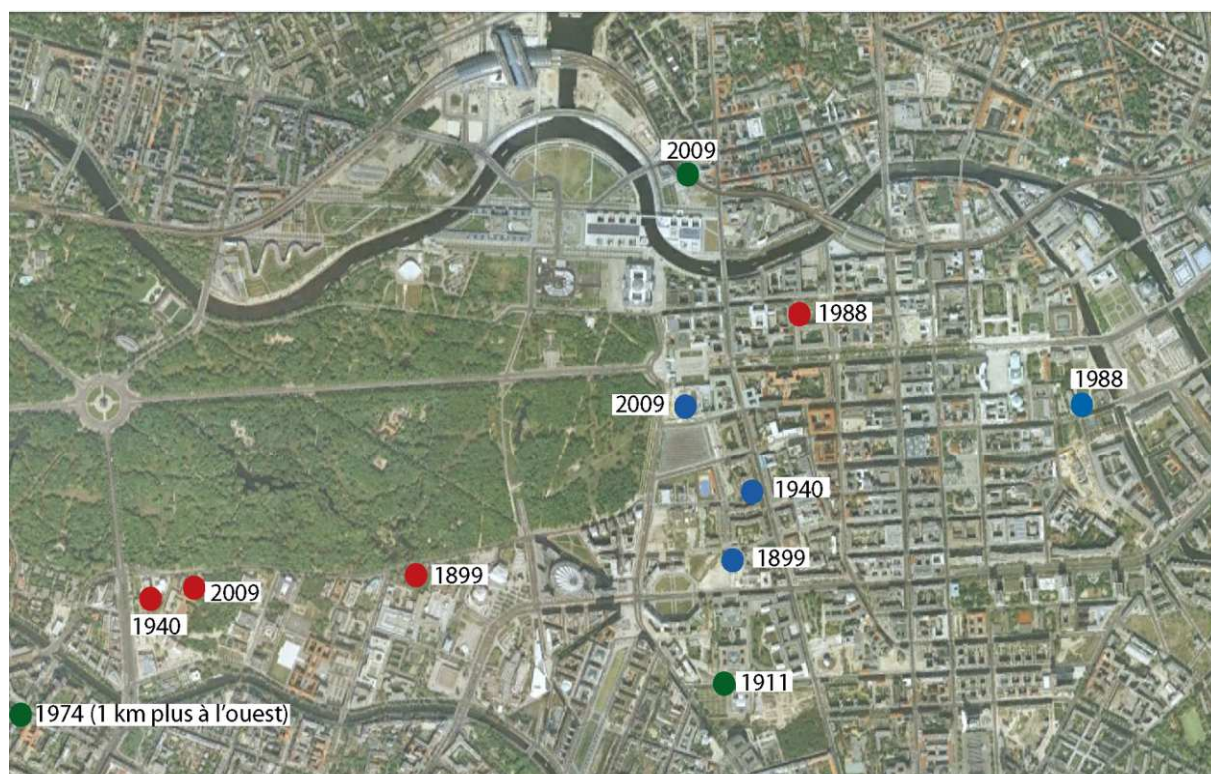
	Château de Bellevue	Chancellerie fédérale	Bundestag dans Reichstag	Auswärtiges Amt
Château de Bellevue	0			
Chancellerie fédérale	1350	0		
Bundestag dans Reichstag	1960	450	0	
Auswärtiges Amt	3150	1960	1520	0

Tableau 29 - Distances médianes des corpus aux institutions repères

	Siège du Chef d'Etat	Siège du Chef de gouvernement	Chambre haute	Ministère des Affaires Etrangères
Empire	Château de Berlin	Résidence du Chancelier	Reichstag (1894)	Auswärtiges Amt
Institutions	1390	380	970	560
Ambassades	2590	1360	1140	1250
Journalistes	2560	1230	1510	1250

National-socialisme	Résidence du Président	Neuen Reichskanzlei (1940)	Reichstag dans Opéra Kroll	Auswärtiges Amt
Institutions	420	460	1150	450
Ambassades	2220	2090	1810	2260
RDA	-	Staatsrat	Volkskammer dans Palais de la République	Ministerium für ausländische Angelegenheiten
Institutions	-	1480	1310	1360
Ambassades	-	1520	1510	1310
Journ (VAP)	-	5860	5980	5780
2009	Château de Bellevue	Chancellerie fédérale	Bundestag dans Reichstag	Auswärtiges Amt
Institutions	2420	1620	1480	1330
Ambassades	2950	2580	2570	3540
Journalistes (BPK+VAP)	1990	860	700	1550

Carte 34 – Point médian des corpus étudiés pour les 4 époques dans Berlin



- Point médian des institutions à la date indiquée
- Point médian des représentations diplomatiques à la date indiquée
- Point médian des journalistes ou des rédactions à la date indiquée

Echelle : 1:25000 ; Fond de carte : © Google Earth, photographie aérienne de 2007 ; Réalisation : A. Laporte, 2011

La carte enseigne sur le mouvement général des institutions et en particulier sur le décalage constaté pour les trois fonctions lors de la période de la RDA. C'est en effet la seule durant laquelle le point médian ne se trouve pas dans l'ouest de Mitte pour les institutions et les journalistes et dans le *Diplomatenviertel* pour les ambassades. Parallèlement, il semble se dessiner une sorte de quartier gouvernemental permanent autour de l'axe nord-sud de la Wilhelmstraße, où les fonctions peuvent éventuellement se relayer mais où les fonctions de capitale sont toujours présentes. L'hypothèse, statistiquement recevable, que la médiane profiterait à des quartiers centraux, justement du fait de leur caractère d'entre-deux, ne peut être retenue ici. Enfin, la curieuse localisation médiane des journalistes de 1974 renvoie aux limites du corpus retenu. La répartition des journalistes avait montré deux pôles bien distincts mais répondant à d'autres logiques que la proximité avec les politiques. Ces correspondants étrangers s'éloignent du gouvernement parce qu'ils ne sont pas présents à Berlin pour son statut de capitale de RDA mais pour sa position géopolitique, et la relative facilité pour eux de passer le rideau de fer. Ce sont en partie des correspondants à Berlin qui couvriront le Printemps de Prague de 1968 comme Clive Freeman, journaliste américain futur président de la VAP Berlin puis de la VAP « unifiée » et basé à Savignyplatz.

3.4.3. Logiques concentriques et polycentriques

Pour résumer les grands traits de l'espace du pouvoir à Berlin, il faut retenir plusieurs données essentielles.

La première est une expansion des espaces couverts par les fonctions de capitale. Les institutions les plus emblématiques sous chaque régime ont tendance à se resserrer petit à petit jusqu'à la restructuration proposée par la RDA des années 1970 où *Volkskammer*, *Staatsrat* et Comité central du parti étaient presque en face les uns des autres. La réunification a cassé cette tendance en intégrant des lieux très à l'ouest (le Château de Bellevue) et à l'est (l'*Auswärtiges Amt*). Par contre, l'ensemble des adresses a tendance à profiter de plus en plus de la taille de la ville d'où une expansion continue que révèlent des médianes de distance en général de plus en plus longues au fur et à mesure du temps.

Deux questions se posent si on considère un quartier gouvernemental plus ou moins restreint avec des fonctions éloignées. Conserve-t-on des configurations concentriques ? Et si oui, conserve-t-on le même centre ? La deuxième interrogation appelle une réponse plus rapide. Le tableau des distances médianes montre que la Chambre haute, aujourd'hui incarnée par le *Bundestag*, n'a pas toujours été le lieu autour duquel gravitent les autres adresses. En effet, sous l'Empire et le national-socialisme, c'est le secteur de la Chancellerie qui se trouve être au centre. Sous le régime de RDA, il s'agit plus de l'*Auswärtiges Amt* et du Comité central.

Une première question qu'il s'agit de trancher est la présence ou non de zones qui, malgré toutes les fractures imposées par les idéologies et les aléas urbains, restent des espaces de proximité du pouvoir. Le recours à des mesures de corrélation comme celle de Bravais-Pearson permet de mettre en évidence des similarités. Il s'agit en effet de comparer les listes de valeurs trouvées pour chaque fonction dans chacun des points de nos grilles, déjà utilisées dans le chapitre

précédent. Dans un deuxième temps, l'information a pu être résumée période par période afin de comparer la morphologie des fonctions de capitale directement entre elles²⁶¹.

L'utilisation de mesure de corrélation de Pearson permet de mesurer la similarité de chaque grille de valeurs, avec un indice compris entre 0 et 1. Plus les quartiers gouvernementaux où l'agencement des fonctions de capitale dans la ville est proche, plus la valeur est haute. On remarque la continuité déjà décrite entre l'Empire et le national-socialisme. La RDA apparaît comme une véritable rupture, du fait de son déplacement vers l'est et de la non-utilisation des espaces occidentaux. Le quartier gouvernemental de 2009 n'est pas un simple retour à la normale. Tout en retrouvant des similitudes dans sa localisation avec les quartiers décrits pour l'Empire et l'époque nazie, il garde quelques traits de la période de la RDA.

Planche 9 (page suivante) – Densité des fonctions de capitale avec la dimension temporelle (calculée à partir de la moyenne géométrique des différentes fonctions)

Tableau 30 – Matrice de corrélation de type Bravais-Pearson appliquée aux quartiers gouvernementaux pour les 4 époques considérées

	1899-1911	1940-1943	1974-1988	2009
1899-1911	1			
1940-1943	0,958	1		
1974-1988	0,690	0,610	1	
2009	0,905	0,890	0,809	1

Ces derniers traitements viennent renforcer l'image de quartiers gouvernementaux avec des configurations proches sous l'Empire et sous le national-socialisme (tableaux 30 et 31). La RDA, en revanche, est vraiment marginalisée par rapport aux autres. Certes, par rapport à la taille immense de la ville de Berlin, le décalage vers l'est n'a pas été très important. Les chiffres auraient été bien plus faibles encore si le gouvernement de RDA avait décidé de rester à Pankow et d'y attirer ministères et ambassades. Le quartier gouvernemental actuel tend à prouver que la période de la RDA n'a pas constitué une simple parenthèse et qu'en même temps, l'idée d'un retour à des structures d'avant-guerre n'était pas infondée.

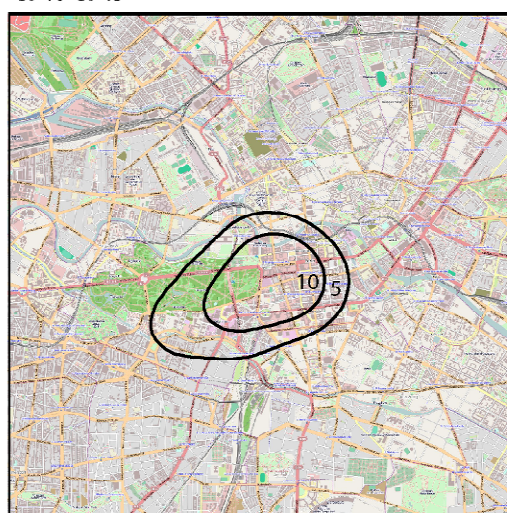
Il est également possible d'appliquer la même méthode avec chacune des fonctions. Cela permet de voir si, au-delà de tendances propres à une période, on peut retrouver des logiques relatives à des fonctions en particulier. De même, il est possible de juger de l'hétérogénéité possible d'une même période.

²⁶¹ Pour se faire, nous avons établi des grilles dessinant un quartier gouvernemental unique pour chaque période. Cette valeur unique équivaut à la médiane des pourcentages d'adresses relatives à chaque fonction accessibles à moins de 10 minutes à pied. Si pour un même point, on observe que 6% des journalistes sont accessibles à moins de 10 minutes à pied, 11% des institutions et 14% des ambassades, la valeur médiane retenue sera de 11. Cela signifie qu'une valeur élevée implique un fort pourcentage pour au moins deux fonctions différentes.

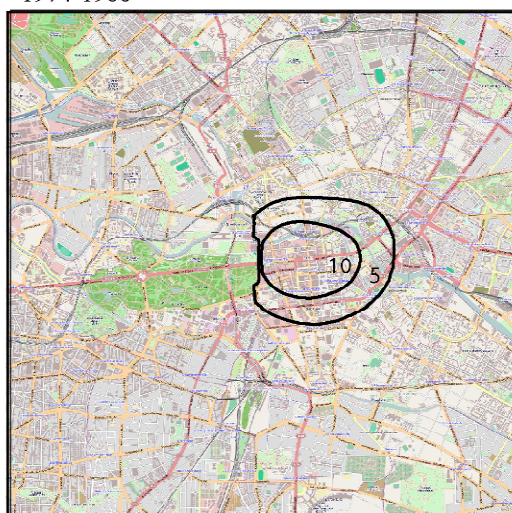
Densité des quartiers gouvernementaux à différentes périodes
1899-1911



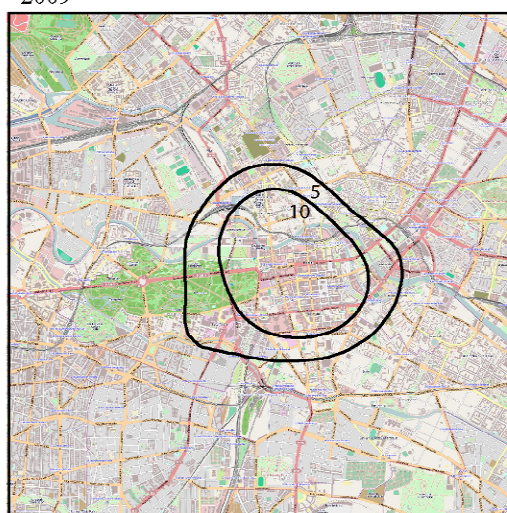
1940-1943



1974-1988



2009



Lecture des cartes : les lignes montrent la moyenne géométrique des pourcentages d'adresses accessibles en 10 minutes à pied pour les différentes fonctions de la capitale

Exemple : un point donné est accessible depuis 5 % des Institutions, 10 % des ambassades, 15 % des Journalistes : moy. géom. de 9,08

Profil du quartier gouvernemental à partir des données proposées ci-dessus le long d'un axe ouest-est (dont la latitude est déterminée par la valeur maximum sur chaque carte)

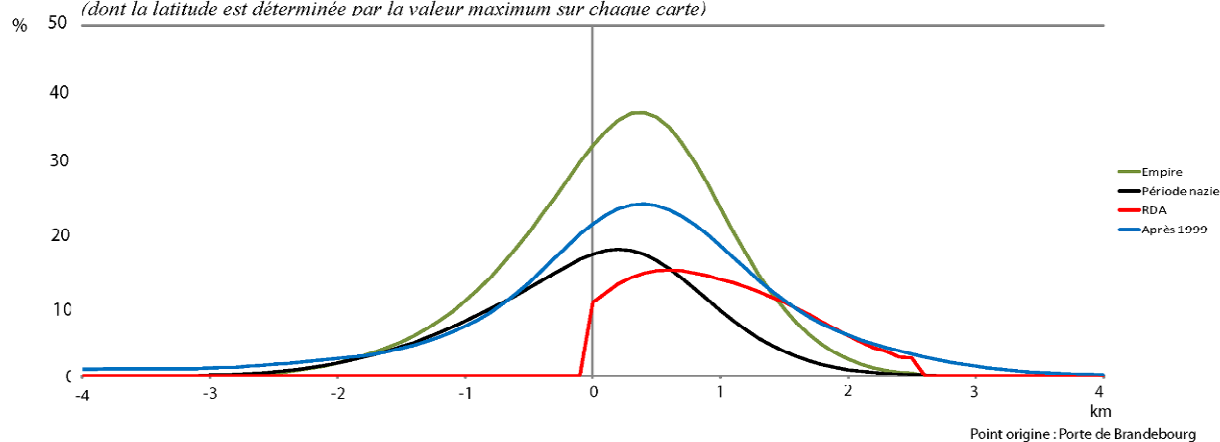


Tableau 31 – Matrice de corrélation de Bravais-Pearson appliqué aux fonctions de capitales à différentes périodes

Variables	G1899	A1899	J1911	G1940	A1940	G1988	A1988	J1974	G2009	A2009	J2009
G1899	1										
A1899	0,854	1									
J1911	0,847	0,768	1								
G1940	0,992	0,837	0,822	1							
A1940	0,314	0,709	0,402	0,280	1						
G1988	0,624	0,438	0,613	0,595	0,111	1					
A1988	0,622	0,542	0,547	0,644	0,151	0,584	1				
J1974	0,064	0,150	0,074	0,044	0,119	0,335	0,033	1			
G2009	0,899	0,813	0,858	0,881	0,366	0,733	0,683	0,175	1		
A2009	0,670	0,827	0,714	0,636	0,773	0,522	0,443	0,276	0,741	1	
J2009	0,678	0,657	0,591	0,671	0,249	0,536	0,783	0,097	0,819	0,482	1

NB : Le code des variables est le suivant : la lettre désigne la fonction et elle est suivie de l'année de référence du corpus. G désigne les adresses relatives au gouvernement, à l'administration et au parlement, A désigne les ambassades, J les adresses relatives à l'activité des journalistes. La couleur est fonction de la valeur de la case. Les groupes de cases encadrées correspondent aux corrélations mesurées pour une même période historique.

Là encore, on remarque l'effet de continuité dans les localisations entre Empire et national-socialisme, à ceci près que pour le deuxième régime, la spécialisation des espaces est soulignée. Le gouvernement et les ambassades ne se trouvent pas dans les mêmes quartiers. Ce caractère d'indépendance des fonctions est également important pour la période de la RDA. On peut faire l'hypothèse que la géographie du pouvoir dans la période nazie comme dans la période est-allemande, avait une forme très polycentrique. A l'inverse, dans l'Empire, alors que les fonctions se confondaient, la forme du quartier était plus monolithique. A l'époque actuelle, les parentés entre les localisations des institutions fédérales et des ministères d'une part, et des ambassades d'autre part avec des structures d'avant-guerre est évidente. Cependant, les quelques héritages de la RDA, l'expansion des fonctions dans l'espace urbain, et la spécialisation des fonctions indirectes du pouvoir (diplomatie et presse n'utilisent pas les mêmes espaces) conduisent à concevoir la géographie du pouvoir dans le Berlin d'après 1999 comme originale. Les héritages sont très lourds mais des écarts sont manifestes. La différence avec les structures d'avant-guerre se lit dans l'extension des fonctions et la différence avec le temps de la RDA tient à un recentrement vers l'ouest, sur l'espace charnière, où justement le Mur avait laissé des traces symboliques d'unité, et une réserve foncière.

Conclusion : Rapprochements et bifurcations

Le quartier gouvernemental de Berlin n'est pas la seule résultante d'une application au paysage urbain les structures héritées de Bonn. L'histoire tourmentée du centre de Berlin, et en particulier les ruptures subies par les structures foncières et immobilières liées à la fonction de la capitale ne pouvait pas ne pas être prise en compte pour comprendre l'agencement des espaces du pouvoir.

Le premier aspect est le continuel bouleversement des quartiers du pouvoir du fait de causes propres à chaque période. Les schémas spatiaux résumés ici montrent une diversité qui ne laisse pas place à un cheminement mais à de brusques mouvements. Ceux-ci se lisent dans l'espace, avec des glissements sur l'axe est-ouest. Ils se constatent aussi dans la structure même du pouvoir, entre des fonctions qui tantôt se superposent, tantôt tendent à une multiplicité des centres.

Cette étude des quartiers gouvernementaux berlinois vue dans une perspective chronologique et non plus seulement spatiale permet de conforter une hypothèse. L'espace du pouvoir se trouve polarisé dans la ville par l'institution qui joue sur le plan constitutionnel un rôle central. Nous avons montré dans le chapitre précédent le rôle central du *Bundestag* dans l'organisation spatiale de Bonn et de Berlin et avons souligné que cette institution est au cœur du fonctionnement de la scène politique, et plus généralement de la démocratie allemande, telle qu'elle s'est dessinée après-guerre. L'examen des configurations passées montre que ce lien entre centralité géographique et pouvoirs effectifs dans l'appareil des fonctions de capitale est une constante. Sous l'Empire, les différentes fonctions ne peuvent encore que difficilement être détachées les unes des autres et le cœur s'ancre autour d'une Chancellerie et des ministères qui s'étoffent. La spécialisation des espaces ne cache pas un fonctionnement de la capitale tournant autour de la Wilhelmstraße où se trouve un pouvoir très étendu et concentré en très peu de mains. La position des bureaux d'Adolf Hitler, Joseph Göbbels, Hermann Göring, Heinrich Himmler ou encore de Joachim von Ribbentrop s'étale sur seulement 500 mètres. En RDA, le déplacement vers l'est des institutions a été suivi d'un mouvement des autres fonctions. L'hypothèse d'un intérêt des Représentations diplomatiques pour un quartier aussi isolé que Pankow plaide en ce sens. Seraient-elles allées là-bas sans la présence des autorités est-allemandes ? De même, l'installation d'autres Représentations dans des lieux prestigieux et proches du pouvoir (Wilhelmstraße pour Tchécoslovaquie, Unter den Linden pour Hongrie, Pologne, France, Royaume-Uni ou encore Danemark) renvoie à cette même logique. Les quartiers gouvernementaux fonctionnent donc toujours en fonction d'une ou deux institutions centrales (Chancellerie du Reich, *Staatsrat*, *Bundestag*) qui sert d'aimant pour une grande part des adresses, et selon les cas, de repères pour des lieux plus lointains mais en gravitation en quelque sorte. Ce fonctionnement par voisinage immédiat, et sous la forme d'un système solaire (dans lequel les astres ne sont pas collés mais liés les uns aux autres par la gravité), permet différents types de configurations concentriques et polycentriques.

Ainsi, pour résumer ce que les quartiers du pouvoir développés depuis la réunification, ont gardé ou non de leur passé, nous citerons une phrase du journaliste Daniel Vernet, correspondant à Bonn dans les années 1970, et qui écrivait dans *Le Monde* le 18 août 2006 : « La République de Berlin issue de la réunification de 1990 a apporté une preuve de sa « normalité » européenne : il suffit, en parcourant la capitale, de voir ses lieux de mémoire pour comprendre que rien n'est oublié, et ses audaces architecturales ou culturelles pour réaliser que tout est nouveau. » A une reproduction des structures internes bonnoises se surajoutent ces logiques d'évitement et de retours dans l'utilisation des lieux. Parmi les retours, l'utilisation de la Wilhelmstraße et du

Reichstag participe en effet de cette « normalité » et de l'idée, aujourd'hui nouvelle, que ce quartier du pouvoir n'est pas seulement l'œuvre de tel ou tel régime politique mais qu'il incarne au-delà des ruptures historiques un quartier allemand du pouvoir. Mais de même qu'après la guerre, les lieux du pouvoir nazis n'avaient pu être tous détruits et évités, la RDA a laissé des traces dans la géographie du pouvoir d'aujourd'hui. L'installation de quelques ambassades à Pankow ou de quelques ministères dans l'est de Mitte comme le Ministère fédéral de la Justice en sont des exemples.

« Chaque fois que j'y suis allé, ou bien il y avait tellement de monde que je ne pouvais pas voir les tableaux, qui étaient affreux, ou alors tellement de tableaux que je ne pouvais pas voir les gens, ce qui est encore pire. »

Oscar Wilde, *Le Portrait de Dorian Gray*

« Il comprit qu'il avait bâti la plus grande part de sa vie selon un principe insensé. Il avait poursuivi la distance au lieu de rechercher la proximité. »

Henning Mankell, *Profondeurs*

Chapitre 8 - L'espace des sociabilités, du village à la métropole

Une capitale d'Etat telle que Bonn ou Berlin réunifié, sous un régime démocratique, administrant un pays à l'économie puissante et membre de l'Union Européenne, nécessite un constant et intense échange d'information interne. Evidemment, le partage des pouvoirs entre Bonn et Berlin laisse légitimement penser que beaucoup de contacts peuvent utiliser les télécommunications et donc que la proximité entre individus peut être considérée comme un aspect secondaire de l'organisation de la capitale allemande. Cependant, les proximités entre les fonctions de capitale, l'usage et surtout le partage des mêmes quartiers par certaines d'entre elles, à Bonn avant 1999 comme à Berlin aujourd'hui pose évidemment la question de l'évidence et plus encore de la nécessité d'échanges entre individus. Le correspondant du *Times* à Bonn puis à Berlin, Roger Boyes, invitait lors de l'entretien qu'il nous accordait à adopter un point de vue plus anthropologique et à observer les individus des différents secteurs du statut de capitale, les députés, les membres du *Bundesrat*, les journalistes, les diplomates, les lobbyistes comme des tribus différentes, qui à la fois occupent des mêmes espaces et interagissent nécessairement entre elles. La constitution de réseaux sociaux propres à la capitale n'est pas une hypothèse de travail mais une évidence, car non seulement induite par la proximité géographique (qui n'a pas

automatiquement un rôle moteur) mais par la nature même du travail effectué dans ces quartiers du pouvoir. Il faut donc s'interroger sur les contacts entre des fonctions de capitale, qui forcément interagissent, et dont la géographie se recoupe largement dans l'espace urbain.

Pour se faire, nous avons choisi de nous appuyer presque exclusivement sur des entretiens avec des journalistes et sur leur rapport avec les institutions et avec les membres du personnel politique. Le nombre d'entretiens effectués ne permet pas d'établir de véritables statistiques ou des représentations de réseaux sociaux à l'instar de ceux proposés par Alain Degenne et Michel Forsé (DEGENNE & FORSE, 2004) ou sous la forme de graphes. La redondance d'éléments concernant les habitudes et les pratiques spatiales donne une idée assez précise d'une géographie entre lieux des institutions et espaces informels, intégrant notamment des espaces publics ou les rues, et qui a également été déplacée de Bonn à Berlin. Ces rapports entre individus dessinent une géographie plus volatile et qui donne une très large place aux représentations personnelles des enquêtés. Ces dernières peuvent-elles se superposer au système spatial de la capitale proposé dans les chapitres 6 et 7 ? Le « quartier gouvernemental » est-il vraiment un « quartier » fondé sur la simple coprésence de fonctions particulières sur un même espace ou y a-t-il des sociabilités propres qui peuvent servir de liant dans nos semis de points ? La question de l'accessibilité et de la mobilité des individus se pose également. Le quartier gouvernemental se dessine-t-il comme un ensemble où la marche à pied est la norme, ou les mesures de distance exposées plus haut doivent-elles intégrer le recours à des véhicules individuels ou les transports en commun ?

Ce chapitre s'appuiera avant tout sur nos entretiens avec des journalistes et portera sur le rapport entre médias et politique.

1. Eléments de construction d'une géographie du « off »

1.1. La sociabilité comme ferment indispensable des capitales

La pratique quotidienne du pouvoir, en particulier dans les Etats à régime démocratique et parlementaire, implique une multiplication d'interactions entre des institutions et donc entre des individus. Vilfredo Pareto expliquait dans son *Traité de sociologie générale* qu'« il existe partout une classe gouvernante, même là où il y a un despote ; mais les formes sous lesquelles elle apparaît sont diverses. Dans les gouvernements absolus, seul un souverain paraît en scène ; dans les gouvernements démocratiques c'est un parlement. Mais dans la coulisse se trouvent ceux qui jouent un rôle important au gouvernement effectif » (PARETO, 1916 cité par COENEN-HUTHER, 2004, p.45). D'ailleurs, le rôle des rencontres informelles entre individus de différents secteurs professionnels gravitant autour du pouvoir de l'Etat a déjà été abordé dans d'autres capitales. Ralf Blaser, qui a décrit les choix de localisation des ONG à Washington et mis en évidence cet emboîtement d'échelles entre interactions locales et influence globale. Certains entretiens pointaient d'ailleurs l'importance d'une sociabilité, de cadre formels de rencontre en *face to face*, et même d'espaces plus informels de contacts.

En Allemagne, des phénomènes comparables peuvent aussi être observés. Les interactions entre gouvernement et parlement, par exemple, sont très intenses, surtout lorsque l'on mesure la place institutionnelle du *Bundestag*. D'ailleurs, pour revenir une fois de plus sur le débat du 20 juin 1991, l'éventualité d'une séparation physique entre gouvernement et parlement, imaginée à des fins de consensus entre Bonn et Berlin a été rejetée et considérée comme impossible (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991f). Le député SPD Peter Conradi l'expliquait d'ailleurs fort bien lorsqu'il prit la parole ce jour-là :

Peter Conradi : « Parlamentarische Demokratie, das heißt ja gerade die tägliche, intensive und dichte Kommunikation in vielen informellen Kontakten. Für mich beginnt das bei der Frühstücksrunde im Langen Eugen, wo gelästert wird und wo man erfährt, was in der Woche passiert; es setzt sich im Aufzug fort und endet abends in der Kneipe, wo mir ein Beamter sagt: « Stellen Sie morgen im Ausschuß mal die und die Frage; da kann ich Ihnen was Tolles erzählen. »

(Heiterkeit – Friedrich Bohl [CDU/CSU]: Jetzt wissen wir es! – Dr. Karl-Heinz Hornhues [CDU/CSU]: Welcher Beamter hat Ihnen denn die Rede aufgeschrieben?)

Ich schreibe meine Reden, wie Sie wohl wissen, selber auf.

Der tägliche, dichte Kontakt zwischen Regierung und Parlament, zwischen Mehrheit und Minderheit wird durch den Teilungsantrag zerrissen. Das Gespräch zwischen Menschen, meine Damen und Herren, kann man nicht durch Technik ersetzen. Gott sei Dank! »²⁶²

La nécessité de ces interactions, leur fréquence ou leur récurrence, leur spontanéité parfois sont autant d'éléments qui requièrent plus ou moins la présence des acteurs intéressés dans la capitale. Ces rencontres perpétuelles entre les agents de la vie politique au sens large produisent de l'espace. Ainsi, la proximité spatiale n'explique pas tout à elle seule et pose la question de son rôle dans les liens entre fonctions de capitale. Est-ce un accélérateur d'une sociabilité particulière au pouvoir ? La proximité sociale, les interactions fréquentes entre individus, la formation de réseaux recourent-elles des questions de distance ? Ces doubles proximités (sociales et spatiales) forment des structures qui rendent la géographie interne des capitales uniques. En effet, elles dépendent autant de la répartition des individus dans un espace urbain donné, avec ses ruptures, ses proximités, ses concentrations, ses densités que de la nature du régime politique en place.

Deuxièmement, ce qui est original lorsqu'un déplacement de capitale intervient, c'est que ces configurations sont *a priori* totalement modifiées, bouleversées par la forme de la nouvelle ville. Celle-ci se lit évidemment dans la topographie, comme à Bonn avec la présence du Rhin, mais surtout dans la répartition socio-spatiale de ses habitants. Les fonctions de capitale attirent des personnes aux revenus souvent élevés et qui ont des pratiques en termes de choix résidentiels, de consommation, qui peuvent être très intéressantes à observer dans une ville comme Berlin, avec des configurations particulières nées de la partition est/ouest, et où la population était plus

²⁶² « La démocratie parlementaire, cela signifie la communication quotidienne, intensive et dense au travers de nombreux contacts informels. Pour moi, cela commence par un tour des petit-déjeuners dans le Langen Eugen, où on médite sur les autres et où on apprend ce qui se passe dans la semaine ; ça continue dans l'ascenseur et ça se termine dans un bistrot, où un fonctionnaire me dit : « Posez-donc telle et telle question demain en commission, et je vous en raconterai une bien bonne. » - Rires - Friedrich Bohl (CDU/CSU) : Maintenant, nous le savons ! - Dr. Karl-Heinz Hornhues (CDU/CSU) : Quel fonctionnaire vous a écrit votre discours ? - J'écris moi-même mes discours comme vous le savez fort bien. Le contact quotidien et intense entre le gouvernement et le parlement, entre la majorité et l'opposition sera totalement déchiré avec la motion pour la séparation. La discussion entre les individus, mesdames et messieurs, ne peut pas être remplacée par la technique. Dieu merci ! »

pauvre que dans beaucoup d'autres agglomérations allemandes, à commencer par Bonn. De plus, le tissu urbain recèle, comme pour la localisation des fonctions elles-mêmes, des logiques de mémoire liées à l'histoire. Nous en avons déjà esquissé plusieurs éléments dans le chapitre 7 qui interrogeaient la propension des fonctions de capitale à reprendre d'anciennes localisations dans Berlin, sachant que la ville avait été longtemps à la tête d'un Etat unifié. En effet, la pratique du pouvoir avait sans doute fait émerger dans la capitale allemande des lieux tiers de socialisation des élites politiques et économiques ou des lieux de contacts entre médias, lobbys et élus. La question de leur résurgence à la faveur du déménagement de 1999 se pose donc également même si l'analyse de ces spatialités anciennes ne sera que périphérique dans notre démonstration.

Enfin, le déplacement de la capitale demande à ces logiques de contacts informels de se recomposer dans l'environnement berlinois après s'être peu à peu installé à Bonn. Par exemple, si deux institutions, l'une politique, l'autre médiatique, se déplacent en même temps et gardent le même niveau de relations, la disponibilité en bureaux, le prix de l'immobilier, les choix politiques peuvent allonger les distances, réduire les proximités spatiales, et donc, peut-être altérer les proximités sociales antérieures. Cependant, la fonction de capitale n'est pas une fonction comme les autres car elle comporte des dimensions symboliques et politiques très importantes. Donc, les logiques de localisation valant pour les autres fonctions ne sont sans doute pas transposables tel quel. Dans des capitales créées de toutes pièces, comme au Kazakhstan par exemple, l'Etat s'est chargé d'installer les palais présidentiel et du gouvernement à une extrémité et a installé les fonctions qui lui semblaient les plus importantes le long de cet axe. Mécaniquement, ce sont donc les proximités politiques (et sociales ?) qui ont suscité l'établissement de proximités spatiales. A l'inverse, prenons un autre exemple, celui de Putrajaya en Malaisie. Les institutions liées à la capitale n'avaient pas déménagé. On peut se poser la question du devenir de ces accessibilités spatiales disparues pour la fréquence des interactions sociales, ou encore si le pouvoir ne s'est pas un peu isolé. En Birmanie, la dictature a opéré ce déplacement à dessein. Il s'agissait d'établir une sorte de cordon sanitaire entre des activités du pouvoir rendues volontairement inaccessibles et tous ceux qui auraient pu s'avérer une menace pour le régime.

Le déplacement d'une capitale implique aussi une durée et des temporalités. On peut imaginer que selon les circonstances, la recomposition des proximités spatiales peut prendre un peu de temps. Nous en faisons l'hypothèse parce que le déplacement du pouvoir ne s'inscrit pas forcément dans les mêmes rythmes selon les institutions. L'hypothèse d'une certaine inertie, à savoir d'une épaisseur temporelle du déménagement, surtout si le déplacement est assez soudain, est également recevable. Tout le monde n'est pas en capacité de se déplacer en même temps. Mieux, dans le cas d'une capitale transférée, les différents acteurs du pouvoir peuvent s'installer dans des lieux provisoires, avant de recevoir un emplacement définitif, que l'on aura eu le temps de réfléchir, de construire et auquel on aura eu le temps de donner sa dimension symbolique. Dans le même temps, certains de ceux qui avaient prévu de rester dans l'ancienne capitale peuvent, une fois le pouvoir durablement établi, se rendre compte que le mode de fonctionnement à distance est impossible sur le long terme, que les interactions sociales nécessitent, à des fins d'efficacité, des accessibilités spatiales. Cela peut être à l'origine de déplacements tardifs. Le caractère provisoire

de certains emplacements comme des ajustements postérieurs à la mise en route du travail dans la nouvelle capitale font partie d'un temps de latence avant un autre moment de stabilité, comparable à celui précédant la décision du déplacement.

1.2. Des espaces (continus et homogènes) aux territoires (bornés et appropriés) du pouvoir

Plusieurs aspects peuvent être mis en avant quant à la spécificité des capitales en termes de sociabilité. En premier lieu, la capitale est le lieu d'échanges d'information sensibles, qui demandent des précautions de sécurité. En effet, le roman classique du XIX^e siècle n'a pas été le seul à dépeindre les interactions à l'intérieur de la capitale. Le roman policier ou d'espionnage ainsi que leurs pendants cinématographiques, utilisent souvent les capitales comme scène de l'action. Et ce, parce qu'effectivement, les capitales renferment des individus avec des niveaux de responsabilité extrêmement importants dont les décisions ont des répercussions évidentes sur l'ensemble de leur territoire mais aussi parfois sur la scène internationale. La capitale est donc aménagée aussi, un peu, avec des infrastructures liées à cette fonction. Nous ne parlons pas ici de la dizaine d'abris anti-atomiques construits durant la Guerre Froide à Berlin mais plutôt de la fermeture de certains espaces publics²⁶³, de la mise en place de lignes de téléphone sécurisées.

Deuxièmement, la capitale est le lieu du pouvoir et donc de l'influence publique ou privée. Dans les carrières politiques dont les ambitions sont nationales, la présence dans la capitale de manière régulière voire permanente, dans les couloirs des assemblées ou dans les centrales des partis est indispensable. Et ce, même dans un Etat fédéral comme l'Allemagne. La capitale n'attire pas forcément ainsi exactement les mêmes migrants que la métropole ou la *global city*, avec des migrants venus du monde entier pour faire fortune ou fuir la misère. Par contre, les lauréats de la méritocratie comme les jeunes loups de la politique et des médias y convergent et cherchent à grimper dans l'échelle de ces fonctions de capitale, en aspirant aussi à une forme d'ascension sociale.

Puis, cette proximité du pouvoir induit également la présence de tous ceux qui tentent de jouer sur les décisions prises. C'est évidemment dans les capitales que les activités de lobbying, de représentation de la sphère économique, industrielle ou financière sont les plus actives. Le phénomène peut même s'étendre à d'autres secteurs d'activités comme la culture ou sous la forme d'ONG spécialisées dans la protection de l'environnement. Tous ces groupes forment un groupe sociologiquement identifiable. Le sociologue Charles Mills parle de « cercles politiques, économiques et militaires qui, dans un ensemble complexe de coteries entrecroisées, partagent les décisions d'importance au moins nationale. » (MILLS, 1969, p.23)

Enfin, la capitale est le lieu où se transforme un ensemble d'idées politiques, de votes, de décisions parlementaires et gouvernementales en action sur le terrain. La ville joue le plus souvent

²⁶³ Citons à titre d'exemple, les mesures prises à proximité de l'ambassade américaine. Les rues qui la bordaient (la Neustädtische Kirchstrasse et la Dorotheenstrasse) ont été fermées complètement à la circulation après les attentats du 11 septembre 2001 et jusqu'à l'ouverture de la nouvelle sur Pariser Platz. Les négociations concernant la sécurité sur ce nouveau lieu ont été âprement discutées. Devant l'ambassade britannique, la Wilhelmstrasse est également coupée.

le rôle d'interface entre ce qui se décide dans la sphère politique ou dans l'administration centrale et la diffusion de l'information à tout le pays et même à l'extérieur, *via* la presse internationale ou les chancelleries des ambassades. La capitale est la scène où les décideurs expliquent à ceux qui les ont élus (ou pas) les mesures qu'ils prennent.

Ces trois éléments montrent le fonctionnement d'une capitale dont la marche quotidienne demande énormément d'échanges, le plus souvent informels, parfois vraiment confidentiels ou à d'autres moments plus publics comme dans le cas des conférences de presse. Où les interactions entre acteurs ont-elles lieu ? Ou plutôt, les espaces concernés par les échanges entre des personnes reprennent-ils systématiquement les lieux les plus accessibles par les différentes fonctions ou se développent-ils des espaces, éventuellement des quartiers dédiés à cette activité ? D'un côté, il s'agirait de considérer les lieux de rencontre et d'échange comme inclus, par superposition, dans le système de la capitale, à la fois concentrique et sectorisé, gravitant autour du *Bundestag*. Ou alors, le système doit se complexifier et intégrer des lieux tiers, utilisés par les acteurs venus des différentes fonctions mais à d'autres moments. On passe ainsi d'un système spatial fondé sur un espace continu isotrope, avec des distances euclidiennes à un véritable territoire approprié, borné, maillé par les habitudes individuelles.

Le concept de « quartier gouvernemental » avait été au fil du texte des chapitres précédents souvent remplacé par celui d'« espace du pouvoir », parce que l'expression permettait d'intégrer une réflexion sur l'ensemble de l'espace urbain et d'établir *a priori* des concentrations et deuxièmement parce qu'aucune limite ne faisait autorité. Par ailleurs, l'utilisation d'une expression relative aux quartiers implique une appropriation psychologique de l'espace, sous la forme de territoires urbains. Pourtant, l'idée du quartier est tout de même intéressante sous l'angle des relations entre individus dans une même ville. L'homogénéité sociale et les liens directs, supposés denses, entre des personnes dont l'un des points communs est d'habiter la même partie de l'agglomération apparaissent comme constitutifs de l'identité d'un quartier. D'ailleurs, les relations entre individus constituent le point de départ de nombreux développements sur les quartiers en général. Pour Authier, le quartier est une sorte de point de repère dans la vie des habitants, il est choisi avec soin et implique qu'il devienne un lieu de vie (AUTHIER, 2009). A l'inverse, François Ascher, qui avait parlé de « fin des quartiers » soutient que le quartier n'a que peu d'importance. La distance entre le lieu d'habitation et les lieux de travail, de consommation et de loisir s'est considérablement accrue. Parallèlement, les voisins, les personnes proches sur le plan spatial, sont de moins en moins des amis ou des parents et encore moins des collègues. Le lieu d'habitation a beaucoup moins d'importance puisque la ville devient peu à peu un lieu de vie à part entière (ASCHER, 1998). Il est souvent aussi très déterminé par le niveau de revenus. Cela implique une distorsion entre l'homogénéité sociale forte des quartiers et les habitudes des habitants qui n'y inscrivent pas leurs pratiques. Les travaux d'Anne-Lise Humain-Lamoure sur la construction politique de quartiers viennent pourtant renforcer l'idée que le quartier est perçu comme reposant sur des modes de sociabilité. Dans une enquête menée en Ile-de-France sur 1123

individus en 2006 et 2007, les individus ont très majoritairement lié l'existence du quartier au fait que les « gens se connaissent » (pour 83% d'entre eux) et une partie non négligeable (15%) y voyait la condition la plus importante (HUMAIN-LAMOURE, 2010, p.109).

Ici, évidemment, la nature du quartier n'est pas la résidence mais l'activité, et une activité particulière puisque non fondée sur une homogénéité économique mais sur des fonctions spécifiques qui entretiennent des liens les unes avec les autres. Les développements concernant les quartiers ont-ils la même influence pour des quartiers du pouvoir à savoir constituer le liant entre des institutions ? L'hypothèse que nous soutiendrons propose que l'espace du pouvoir peut éventuellement se construire comme un quartier, si la proximité entre individus n'est pas seulement une question de distance euclidienne moyenne ou médiane dans un corpus d'adresses géolocalisées mais bien un quartier dont l'homogénéité se construirait sur une « vie de quartier », avec des échanges entre individus, des espaces de rencontre, des lieux remplissant la même fonction que celui de la « machine à café » dans les entreprises, c'est-à-dire l'endroit où s'échangent des informations capitales hors d'un cadre public et ouvert. En deuxième lieu, se pose la question de la nature du quartier indépendamment de la fonction de capitale. S'agit-il d'un espace résidentiel, où se rencontreraient des personnes de la même sphère professionnelle qui ont également leur quartier d'habitation en commun ou d'un espace exclusivement dédié aux fonctions urbaines de capitale ?

Cependant, beaucoup de journalistes travaillent à partir de chez eux, et en particulier les correspondants étrangers qui ne bénéficient pas de locaux d'une rédaction. Quant aux politiques, le temps accordé à leur activité étant très importants, leur lieu d'habitation devient également un espace intégré à la capitale. Les responsables les plus médiatiques comme le chancelier ou les ministres profitent d'une protection policière qui permet de rattacher l'ambiance d'une rue d'un quartier résidentiel anonyme, parfois éloigné des centres de décision, à la fonction de capitale de la ville. Autrement dit, les quartiers du pouvoir peuvent prendre la forme de quartiers résidentiels tout comme de quartiers avec une base fonctionnelle. Du moins, nous faisons l'hypothèse que la marge entre les deux est étroite.

1.3. Les espaces de l'échange informel

1.3.1. Une première typologie des lieux d'échanges

La rencontre entre acteurs relevant de fonctions différentes peut intervenir dans plusieurs types d'espace et dans des circonstances diverses. Une première typologie permet donc de sérier les cas de figure possibles.

Type A : Espaces à usage institutionnel utilisé pour des échanges

Les lieux utilisés pour des rendez-vous très formels, et souvent utilisés dans un cadre institutionnel. Une rencontre de journalistes ou d'ambassadeurs avec la Chancelière aura sans doute lieu dans son immense bureau au dernier étage de la Chancellerie. Un autre exemple serait un député recevant un journaliste dans ses bureaux du *Bundestag*. La rencontre intervient sur le lieu de travail de l'une des personnes. Une légère variante serait celle des rencontres qui

interviennent sur les lieux de travail mais hors des bureaux, dans les halls, couloirs et cafétérias. Par exemple, un journaliste qui rencontrerait un ministre dans les murs de la *Pressehaus* non pas dans son bureau mais dans le hall, en marge d'une conférence de presse ou pour un député, dans les couloirs du *Bundestag* et non dans sa permanence parlementaire.

Type B : Espaces de la rencontre fortuite dans un lieu public

La rencontre fortuite, par définition, n'a pas de caractère formel et intervient sans prise de rendez-vous même si elle n'est pas strictement le fait du hasard. Elle peut intervenir en marge d'un événement rassemblant un grand nombre de personnes (comme une conférence de presse ou un buffet). Souvent, la rencontre « par hasard » peut aussi avoir lieu dans la rue. Celle-ci dépend directement de la configuration des différentes fonctions dans la ville et de la fréquence des déplacements de l'individu. Ce type de rencontre n'est absolument pas anecdotique, surtout si l'on se rappelle la proportion de journalistes notamment qui se trouvent à moins de 10 minutes du *Bundestag* autant dans le Bonn des années 1990 que dans le Berlin des années 2000. A titre personnel, lors des 4 mois que j'ai passés à Berlin, à arpenter les rues de Mitte, j'ai croisé deux hommes politiques suffisamment importants pour que je les reconnaisse²⁶⁴, ce qui laisse présager du nombre de personnes importantes du milieu des médias, de la diplomatie et de la politique que nous aurions pu aborder en les croisant. C'est un indicateur bien peu scientifique mais qui peut être révélateur d'une forme de « rencontre probabiliste » induite par la coprésence dans les mêmes lieux.

Type C : Lieux tiers d'échanges

Les rencontres peuvent avoir lieu dans des lieux qui ne sont l'adresse professionnelle d'aucun des participants, mais une sorte de « tiers-lieu ». Ces espaces n'ont d'autres liens avec la fonction de la capitale qui les abrite que de faciliter l'échange d'informations. Certains d'entre eux sont d'ailleurs tellement utilisés qu'ils en deviennent un des lieux importants et quasi institutionnalisés de la pratique quotidienne de la politique²⁶⁵ alors que d'autres ne feront partie du système spatial de la capitale que lors d'un unique événement.

1.3.2. Une transition dans l'espace de Bonn à Berlin

Une autre question posée sous l'angle des sociabilités inhérentes à la fonction de capitale d'Etat est leur transfert d'une ville à l'autre. En effet, à la différence des établissements directement ou indirectement liés au pouvoir politique, les espaces d'échanges d'informations sont beaucoup plus volatiles. La fréquentation de certains espaces ne répond plus à des nécessités économiques, ni à des considérations symboliques. Elle a pour moteur les choix individuels opérés, au cas par cas, selon les moments de la journée ou de l'année, selon le temps à y consacrer, selon les capacités de déplacement des uns et des autres. Néanmoins, ce n'est pas parce

²⁶⁴ Franz Müntefering, ancien président du SPD et vice-chancelier de 2005 à 2007, rencontré devant les locaux du *Bundestag* sur Unter den Linden et Gregor Gysi, président de la fraction PDS au *Bundestag* de 1990 à 2000, à l'angle sud-est du Reichstag.

²⁶⁵ On songe ici par exemple au rôle des cafés ou des clubs sous la Révolution Française.

qu'il s'agit d'une réalité plus difficile à photographier ou à représenter sur une carte, qu'elle ne répond pas à des logiques, qu'il s'agit de détailler, mais qui pourraient rester les mêmes à Bonn et à Berlin. Dans le même temps, il est tout de même pertinent d'examiner en quoi le changement de ville peut bouleverser des équilibres. La taille de la ville a-t-elle une influence ?

La taille de la ville peut jouer plusieurs rôles surtout dans la perspective d'un passage d'une petite à une grande. En effet, à Bonn, la faible étendue des quartiers résidentiels et fonctionnels limitait forcément le nombre de lieux possibles pour l'accueil d'événements à usage sociaux. Une fois à Berlin, la question de la répartition géographique des lieux d'échanges, de rencontres entre individus, de sociabilité, se pose tout autrement puisque les possibilités sont beaucoup plus nombreuses. Les Bonnois vont-ils conserver leurs habitudes de fréquentation de lieux très proches ou vont-ils utiliser plus largement l'espace berlinois ?

1.3.3. Une transition dans le temps : du Berlin prussien au Berlin réunifié

Comme pour la configuration des fonctions de capitale par rapport aux adresses, il existe également une histoire particulière de la pratique du pouvoir à Berlin qui préexiste au déménagement de 1999. En effet, la ville de Berlin sert depuis le XVIII^e siècle de lieu du pouvoir avec présence d'une diplomatie étoffée, déjà dans le cadre de la Prusse. L'histoire de la VAP et de la BPK montre également que dès la fin du XIX^e, et surtout au début du XX^e siècle, la presse a constitué un groupe assez important pour s'organiser en associations afin de pouvoir relayer des informations recueillies dans les milieux politiques.

L'époque noire du national-socialisme est sur ce sujet mieux documentée et particulièrement pertinente à aborder dans cette perspective d'analyse des sociabilités²⁶⁶ pour comparer les configurations actuelles de l'espace des rencontres informelles à Berlin. Il s'agit du moment le plus récent avant la réunification où la ville est capitale d'un Etat unifié. Deuxième élément, cette relative proximité dans le temps (par rapport à la République de Weimar et à l'Empire) permet d'observer, avec beaucoup de sources, une époque où le processus de construction de la capitale, la répartition dans l'espace des fonctions notamment est très avancé. Des structures comme les associations de journalistes ou des formes de lobbying économique existaient déjà. Autre argument important, lors de la période nazie, les télécommunications, notamment sous la forme du téléphone s'étaient déjà généralisées et les modes de déplacement intégraient très largement les transports en commun et l'automobile. Pour cette dernière, Stefan Zweig dans son autobiographie explique que dans les premières années de la République de Weimar, il rencontrait son ami Walter Rathenau, alors Ministre des Affaires Etrangères, lors de ses trajets en voiture entre sa résidence et son ministère. (ZWEIG, 1944, 1993, p.364)²⁶⁷.

De toutes les études, biographies et ouvrages qui traitent de cette période, un livre a plus particulièrement attiré notre attention parce qu'éclairant ce rôle des échanges au sein de ces fonctions de capitales d'Etat. L'historien Fabrice d'Almeida a travaillé sur la sociologie des élites sous le national-socialisme (D'ALMEIDA, 2006). Le fil directeur de son étude n'est évidemment

²⁶⁶ La République de Weimar aurait pu constituer une période tout aussi intéressante avec son système parlementaire et le développement du multipartisme.

²⁶⁷ Pour l'anecdote, ce malheureux ministre a d'ailleurs été assassiné en 1922 en sortant de sa voiture.

pas une interrogation sur l'espace mais une anthropologie historique qui s'arrête longuement sur les mœurs et les usages de la classe politique et des milieux qui gravitent autour, dans les domaines culturels, sociaux ou encore économiques. Cependant, au cours du texte, les arcanes du parti puis du pouvoir laissent entrevoir des noms de lieux récurrents, des espaces de rencontre et de sociabilité entre des individus issus des différentes fonctions urbaines de la capitale. Notamment, d'Almeida montre comment Hitler et son parti ont investi la capitale allemande, ont réutilisé des lieux et en ont sélectionné d'autres.

La plupart des réceptions officielles ont continué à suivre leurs localisations anciennes, quand elles avaient lieu dans les murs d'institutions comme la Chancellerie ou l'*Auswärtiges Amt*. Par contre, au sein du parti, les réceptions choisissent alors volontiers l'hôtel Kaiserhof (en face la Chancellerie) qu'Hitler a habité entre 1929, date de son arrivée à Berlin et son accession au poste de chancelier. Cet hôtel avec son restaurant traditionnel avait beaucoup plus les faveurs des nazis²⁶⁸ que l'hôtel Adlon (sur Pariser Platz) beaucoup plus tourné vers le tourisme de luxe, l'internationalisation des élites économiques et du monde du spectacle. Il s'agit donc d'un élément de plus de marginalisation de ce qui se trouve sur Unter den Linden et plus au nord au profit d'un recentrement sur la Wilhelmstraße. L'incendie de l'hôtel Kaiserhof, à la suite d'un bombardement en 1943, a fait remonter la côte de l'hôtel Adlon. Anthony Beevor évoque d'ailleurs l'épisode d'une des dernières sorties d'Eva Braun hors du bunker de la Chancellerie, lors de laquelle elle rejoint sa sœur à l'hôtel Adlon le 20 avril 1945.

Les lieux évoqués dans le livre de d'Almeida font également apparaître une distinction entre des cérémonies très formelles, empreintes par des règles de protocole assez lourdes, qui ont lieu sur la Wilhelmstraße, et des événements de sociabilité moins contraints. Il s'agit par exemple de fêtes que le parti organisait pour l'anniversaire du Führer ou encore au bal de la presse. Ceux-ci peuvent privilégier le centre de Mitte mais aussi s'en détacher légèrement comme pour rejoindre l'hôtel Esplanade de la Potsdamer Platz ou encore Zoo²⁶⁹. Ponctuellement, certaines fêtes peuvent avoir lieu dans les quartiers huppés de l'ouest berlinois, dans les quartiers de Dahlem, Grünewald, Spandau où se trouvent notamment les résidences des dignitaires nazis. Des anciens clubs réunissaient dans le secteur du Gendarmenmarkt, c'est-à-dire dans cette partie de la ville intermédiaire entre le château des Hohenzollern et la Wilhelmstraße, des cercles venus du monde de l'armée et de la noblesse prussienne. La période national-socialiste hérite aussi quelques lieux de sociabilité, mais ces derniers, suivant les trajectoires des institutions et des ambassades fréquentent des quartiers plus à l'ouest et plus chics et se resserrent sur la Wilhelmstraße.

La période de la RDA a été pour nous une sorte de trou noir en termes de sources sur ce domaine de la sociabilité. Le manque de sources ne signifie évidemment pas qu'elles n'existaient pas mais nous ne pouvons nous en tenir qu'à une hypothèse. Celle-ci serait qu'il y a eu, comme

²⁶⁸ Avec des usages d'ailleurs multiples qui vont de la simple réunion politique dans la suite louée par Adolf Hitler à des événements plus mondains comme le mariage d'Hermann Göring.

²⁶⁹ Dès les premières lignes de son livre, d'Almeida évoque justement le bal annuel de la presse berlinoise qui a eu lieu en 1933, le 28 janvier, l'avant-veille de la nomination d'Adolf Hitler comme chancelier (D'ALMEIDA, 2006).

pour les institutions, un glissement vers l'est de ces lieux de sociabilité. Trois éléments viennent accréditer cette idée, qu'encore une fois, le manque de sources nous empêche de complètement valider.

Le premier tient à la transformation de la Wilhelmstraße et en particulier de la partie la plus pratiquée par le pouvoir nazi (entre la Voßstraße et la Behrensstraße) en quartier d'habitation ce qui réduit voire interdit le développement de lieux de sociabilité dans ce secteur. Puis, l'existence de l'*International Pressezentrum* près du Gendarmenmarkt, qui bien qu'étant contrôlé et écouté par la Stasi, était un lieu de rencontre entre politiques et journalistes et surtout entre journalistes à l'intérieur de la RDA. Enfin, il existait une sociabilité interne aux circuits diplomatiques. Les membres de ce milieu vivaient totalement coupés du reste de la société. La rupture tenait évidemment à leur statut de diplomates mais aussi au régime est-allemand qui surveillait étroitement les ambassades occidentales. La lecture des archives de l'ambassade de France à Berlin-Est renseigne sur quelques détails²⁷⁰. Des lettres, envoyées à toutes les ambassades, appelaient à des tournois de tennis, dont l'une d'elles rappelaient qu'une des rencontres avait été remportée par son Excellence l'Ambassadeur des Philippines ! Autre activité proposée aux membres des ambassades, ou à leurs épouses plutôt, des groupes de conversation anglaise donnée dans les ambassades britannique et américaine. Un autre moment de sociabilité rapporté par ses archives concerne les livres de condoléances donnés lors du décès de chefs d'Etat. A ces occasions, les ambassades des Etats concernés envoyaient des missives à toutes les autres pour les informer et leur proposer de venir s'exprimer dans l'ambassade concernée à un jour et à une heure donnée²⁷¹. Or, la géographie des ambassades s'était décalée vers l'est. Et les deux adresses évoquées sont plutôt dans l'est de Mitte. Ces documents montrent un trait commun avec l'activité de la VAP, à savoir celui de rassembler une communauté d'étrangers faisant fi, en apparence, dans ses statuts comme dans son fonctionnement de la coupure Est-Ouest.

Enfin, concernant la RDA, les institutions pouvant permettre des liens entre parti, membres du gouvernement et parlementaires, se trouvaient toutes vers l'est de Mitte.

1.4. Remarques méthodologiques sur les entretiens : un focus sur les relations presse/politique

Dans ce chapitre, nous avons choisi de mettre l'accent particulièrement sur la pratique du journalisme. Il a été montré de quelle manière les médias occupaient une place importante dans la vie de la capitale allemande. C'est pourquoi les pratiques des journalistes peuvent être considérées comme des marqueurs d'une géographie de la capitale. Plusieurs arguments confortent le choix des médias dans l'étude du fonctionnement interne des quartiers du pouvoir. En premier lieu, les journalistes travaillent avec un réseau de contact étendu, et bien au-delà, évidemment, des

²⁷⁰ Archives Diplomatiques de Nantes, Ambassade de France à Berlin-Est, cartons 409 et 410.

²⁷¹ Ces lettres à l'occasion des deuils avaient d'ailleurs constitué nos premières sources d'adresses d'ambassades à Berlin-Est. Ces moments ont pu servir de « test » diplomatique pour mesurer l'intérêt des Etats envers l'Etat concerné, et c'est pourquoi leur importance n'est pas que protocolaire. Des documents transmis datant des jours suivants le décès du Président Georges Pompidou en 1974 font état de la manière dont les autorités est-allemandes et les autres Etats ont exprimé leurs condoléances. (Archives Diplomatiques de Nantes, Ambassade à Berlin-Est, carton 409)

collègues qu'ils rencontrent dans leur activité professionnelle. Leur carnet d'adresses est souvent rempli des coordonnées de personnes qui travaillent dans des fonctions très différentes. Deuxièmement, ces réseaux étendus se doublent par une partie non négligeable du temps de travail en rendez-vous avec, justement, des individus issus de la sphère de la politique, de la diplomatie ou des milieux économiques. Les journalistes passent beaucoup de temps hors de leur rédaction ou de leur bureau. Cet élément les distingue très largement des fonctionnaires des ministères par exemple qui sont beaucoup moins mobiles (du moins dans la ville). Ces contacts fréquents avec des acteurs du monde politique ou du lobbying a pour résultat des pratiques spatiales mêlant des lieux de rencontre formels (les conférences de presse, les bureaux des interviewés) et des espaces plus informels (garden partys, cafés, restaurants, salons privés ou encore espace de la rue). Enfin, le travail d'entretien avec des journalistes a été facilité par le fait que leur activité les conduit à une réflexion permanente sur les événements, les faits, les évolutions de leur environnement. Les journalistes ne sont pas seulement des acteurs mais se définissent aussi comme des observateurs, d'où souvent une réflexion critique sur leur activité et ce qu'ils sont amenés à rencontrer²⁷².

Nous sommes conscients que ce choix délibéré de n'étudier que les journalistes en laissant de côté des individus d'autres fonctions peut comporter plusieurs limites. Un écueil serait de généraliser un ensemble de pratiques propres aux médias à celle de l'ensemble des individus travaillant pour les fonctions de capitale. Un certain nombre d'interactions (politique/diplomatie, politique/lobbying, diplomatie/ONG par exemple) ne seront pas abordées alors qu'elles peuvent faire apparaître des habitudes et des géographies différentes. Cependant, les rapports entre journalistes et politiques permettent de balayer un grand nombre de configurations différentes.

Les journalistes interrogés peuvent être divisés en deux groupes distincts, d'ailleurs déjà utilisés dans les chapitres précédents à savoir les correspondants étrangers et les journalistes politiques pour les médias allemands. Cette distinction, dans la perspective de notre réflexion sur les pratiques dans la ville, est beaucoup plus pertinente qu'une catégorisation traditionnelle selon le type de média (presse écrite, radio, télévision, agence de presse). Etablir ces deux groupes revient donc à séparer les membres de la BPK de ceux de la VAP.

Les premiers entretiens réalisés furent ceux des correspondants étrangers, et ce, pour des raisons de facilité puisqu'ils pouvaient être réalisés depuis Paris, en ce qui concerne les anciens correspondants de médias français en Allemagne. L'entreprise m'a été grandement facilitée au départ par la rédaction de France 2, qui a été une des seules à répondre à mes sollicitations et à me recommander auprès de ses journalistes²⁷³ et auprès d'employés d'autres médias. Les contacts parisiens m'ont permis, une fois à Berlin, d'approcher d'autres journalistes, qu'il s'agisse de correspondants français, ou de journalistes politiques allemands. Les journalistes étrangers en

²⁷² D'ailleurs, cette capacité à analyser et à observer inhérente au métier de journaliste a pu parfois compliquer le travail d'entretien. Les enquêtés se considéraient moins comme des acteurs dont nous analysons les pratiques que comme des experts ou des observateurs de la ville de Bonn ou de Berlin, voire de l'Allemagne contemporaine.

²⁷³ Nous pensons en particulier à Philippe Rochot, Patrice Romedenne, Jérôme Bony et Arnaud Boutet qui à eux quatre totalisent près de 15 ans de correspondance en Allemagne pour France Télévisions. Deux d'entre eux m'ont accordé des entretiens et les autres m'ont donné des contacts que j'ai pu mobiliser une fois en Allemagne.

poste à Bonn puis à Berlin résident bien sûr dans la capitale mais se distinguent de leurs collègues de la BPK par le fait qu'ils couvrent l'actualité de manière plus large thématiquement et géographiquement. En effet, leur travail ne se limite jamais à la seule activité politique, mais s'étend au domaine économique, aux questions de société, voire même ponctuellement à des manifestations culturelles ou sportives. D'ailleurs, plusieurs soulignent que l'activité politique n'est pas le domaine le plus traité²⁷⁴. Cet aspect a pu donc expliquer que quelques correspondants aient pu couvrir l'actualité politique allemande en quittant Bonn, alors toujours capitale :

F. Assunção, *LUSA* : « Weil wir nicht so sehr mit der Politik interessiert haben. Die institutionelle Politik. Nur wenn es große Sachen waren, bin ich nach Bonn gefahren. Aber sonst waren wir irgendwo auf dem deutschen Feld. Das war das Ziel. Aber die Politik, OK. Das war nicht ständig. Es gibt viele andere Sachen, die interessant waren. Wir haben kein Parlamentjournalismus bzw. Regierungsjournalismus gemacht. »²⁷⁵

Les membres de la BPK se concentrent beaucoup plus sur l'activité politique et parlementaire²⁷⁶. Pour l'immense majorité d'entre eux, les journalistes en poste à Berlin sont détachés d'une rédaction qui ne se trouve pas dans la ville. Cela explique en partie pourquoi la *Pressehaus* a autant de succès puisqu'elle loue des bureaux de petite taille, surtout à des correspondants de journaux locaux. C'est le cas par exemple pour les trois journalistes berlinois du *General Anzeiger* de Bonn. Le phénomène était encore plus important lorsque la capitale se trouvait à Bonn puisque pratiquement aucune rédaction n'y avait son siège.

2. Le petit monde de la capitale allemande

L'atmosphère de la capitale peut être ressentie par beaucoup comme un système en circuit fermé, un creuset où se développe un entre-soi professionnel et social.

2.1. Le village et la serre

2.1.1. « Une petite ville en Allemagne »

Les deux romans déjà cités, *Das Treibhaus* de Wolfgang Köppen et *Une petite ville en Allemagne* de John Le Carré, avaient décrit le système interne de la capitale inventé dans la ville de Bonn et insistaient lourdement sur la taille de la ville, son atmosphère repliée sur elle-même, et la promiscuité entre tous les acteurs. Les titres mêmes de ces œuvres résument assez bien cette idée. Comment résister à citer, une fois encore, une phrase du roman de Le Carré ? « Bonn est un village. (...) Elle a les manières, la vision et les dimensions d'un lavoir communal et pourtant c'est un Etat à l'intérieur d'un village » (LE CARRE, p.80). Bonn a constamment été une ville

²⁷⁴ Nous renvoyons ici en particulier aux entretiens de Philippe Rochot et Patrice Romedenne (*France 2*) et de Pascal Thibault (*RFI*).

²⁷⁵ « Parce que nous nous intéressions pas tant que ça à la politique. (...) Pour les choses importantes, je suis allé à Bonn. Mais sinon, le plus souvent, on s'intéressait à ce qui se passait dans la région. C'était le but. Sur la politique, OK. Mais ce n'était pas quelque chose de permanent. Il y avait bien d'autres choses intéressantes. Nous n'avons pas fait de journalisme parlementaire ou de journalisme de gouvernement. » Entretien réalisé à Berlin, le 23 juin 2010

²⁷⁶ En allemand, on parle de « correspondants du parlement » (*Parlamentskorrespondenten* ou parfois *Bundestagskorrespondenten*). Ils suivent l'activité politique quotidienne et se distinguent donc des éditorialistes politiques ou des journalistes qui se consacrent à des articles de fond.

moquée pour son caractère provincial, qu'elle a toujours aujourd'hui mais qu'elle incarnait encore plus dans les années 1950 ou 1960, avec l'idée sous-jacente d'un microcosme coupé du monde.

Marcel Delvaux, *RTBF*: « Et donc je suis venu ici en sac à dos, en 1953. Et c'est comme ça que j'ai fait la connaissance de Bonn, qui m'a plu, je dois dire. A l'époque, c'était tout différent. C'était vraiment la petite ville de province et puis les étrangers, les journalistes surtout, ont parlé de *Dorf* [village], de *Bundesdorf* [village fédéral], avec un certain mépris, comparé à Paris ou à Washington qui n'est pas bien grande non plus, ou à Londres. Un village quoi. »²⁷⁷

Plusieurs journalistes enquêtés ont même insisté sur le caractère presque trop calme de la petite capitale, où l'ambiance était en décalage complet avec les événements si forts et dramatiques qui se déroulaient à l'extérieur, et notamment la réunification. Philippe Rochot, d'*Antenne 2*, rappelle les conditions particulières dans lesquelles il est arrivé à Bonn.

« L'Allemagne, c'était spécial. Parce que moi je m'occupais surtout du Proche-Orient. Mais j'ai été otage au Liban. Après ça, je n'avais plus envie de retourner dans des pays en guerre. Je voulais quelque chose de calme. C'est pour ça que je me suis retrouvé à Bonn. J'ai été servi, pour le calme. Bonn, ce n'est pas Beyrouth ! »²⁷⁸

Aurora Minguez, de la *Radio Nacional España* (l'équivalent du groupe public de *Radio France* à Paris) arrive à Bonn en 1993 après avoir couvert toutes les révolutions est-européennes et le début des conflits des Balkans.

« Et je suis arrivée à Bonn parce que nous, nous avions des bureaux à Bonn. Moi, auparavant, j'avais été en Yougoslavie, les débuts de la guerre et tout ça. Je suis arrivée à Bonn et c'était pour moi impossible d'y vivre parce que c'était trop calme. Et moi, je trouvais la ville de Bonn provinciale. Je n'avais aucunement l'impression de vivre dans une capitale d'un pays important. Et je ne trouvais là sans aucune sphère cosmopolite. Les journalistes, ils étaient tous avec ce quartier gouvernemental. Pour moi, c'était trop bureaucratique. On était à la Maison de la Presse, avec tous des informations préfabriquées que l'on obtenait à la Maison de la Presse. C'était aussi l'époque où avait commencé la crise de la réunification, quand il y a eu des incidents xénophobes en Allemagne, où l'on brûlait des maisons d'immigrants, notamment des maisons de familles turques. Et bon, on habitait à Bonn. Et là, c'était le paradis dans la neige. Il ne se passait rien. Tranquille. Et moi, je me disais, ici on ne voit pas la réunification. (...) Et c'est comme ça que j'ai convaincu mes chefs. Et on a déménagé pour Berlin. Au mois de juin 93. »²⁷⁹

Les enquêtés qui ont travaillé à Bonn soulignent tous la particularité de la ville de Bonn, d'être à la fois capitale et petite, et en particulier les correspondants français, qui en général, ont longtemps travaillé à Paris auparavant. Le terme de « village » est récurrent et pas seulement chez les enquêtés quand on se rappelle le surnom de « village fédéral » (*Bundesdorf*) donné par les Allemands eux-mêmes. L'image du village n'est pas que le reflet d'une ville de petite taille mais aussi des relations sociales tissées à l'intérieur, c'est-à-dire un réseau assez dense, où les informations circulent très vite.

Jean-Marc Gonin, *Libération* et *Radio France* : « D'ailleurs, si vous vouliez vous informer sur une affaire qui venait de se passer au Parlement, avec un bordel au sein de tel ou tel parti politique, une gué-guerre entre untel et untel, vous faisiez quatre bistrots à Bonn et vous saviez ce qui se passait. Vous aviez votre copain député socialiste, il vous disait "Tu sais ce qui s'est passé tout à l'heure?". Après vous le confirmiez auprès d'un député

²⁷⁷ Entretien réalisé à Bonn, le 2 mars 2010

²⁷⁸ Entretien réalisé à Paris, le 13 octobre 2009

²⁷⁹ Entretien réalisé à Berlin, le 1^{er} juillet 2010

libéral qui avait observé ça de l'autre côté, puis avec un haut fonctionnaire qui traînait par là. *Grosso modo*, en une heure, vous... Il n'y avait aucun secret d'Etat qui tenait à Bonn. »

Lise Jolly, *Radio France* : « Donc, à la fois, ils râlaient parce qu'ils quittaient l'espèce de capitale provinciale qui était Bonn où tout le monde se connaissait, où on rencontrait le chancelier en traversant la B9, la nationale qui traverse Bonn. Où on allait tous dans les mêmes restos, où c'était facile de se voir les uns les autres, aussi bien les journalistes entre eux que les hommes politiques et les journalistes, tout l'appareil politique. (...) Oui, il y avait une proximité, sur les bords du Rhin, on voyait Joschka Fischer faire son jogging, Schröder qui sortait du SPD. Kohl, la chancellerie était sur les bords du Rhin aussi. C'était très familial quoi Bonn. Tout le monde connaissait tout le monde. C'était la province. »

Cette atmosphère de huis clos à l'intérieur de la province est renforcée par la nature même de la fonction de la capitale qui attire des individus venus de l'ensemble du territoire, pour trouver du travail dans l'administration ou encore des élus qui partent de leur circonscription ou de leur *Land* respectifs pour l'exercice de leur mandat. Autrement dit, une différence s'opère entre les habitants locaux et tous ceux venus pour la fonction de capitale, qui sont souvent coupés de leur région d'origine, un peu comme des migrants venus sur un territoire pour y travailler sans y avoir de racines.

Marcel Delvaux, *RTBF* : « Parce que le monde politique, à cause des structures fédérales de l'Allemagne, on y revient toujours, le vendredi soir, ils pliaient bagage et rentraient chez eux. Samedi, dimanche, lundi, il n'y avait pas d'Allemands de province ou des *Länder* ici à Bonn. Les Bonnois étaient entre eux. (...) En comptant les fonctionnaires fédéraux, on comptait de 15 à 20 000 personnes ici à l'époque. Enfin, ils vivaient en permanence à Bonn ceux-là. C'étaient des fonctionnaires. Avec leurs familles, leurs enfants et tout... Tandis que ceux qui circulaient le vendredi soir pour revenir le lundi soir, c'étaient les politiciens, les parlementaires, les ministres éventuellement. Oui, c'est vrai, c'était un peu un vase clos. »²⁸⁰

Jean-Marc Gonin, *Libération* et *Radio France* : « Bonn c'était une capitale extraordinairement facile pour s'informer. Un truc tout bête. Personne, à quelques rares exceptions près, n'était de Bonn, ni les hauts fonctionnaires, ni les journalistes. Personne n'était de Bonn. (...) Ce qui veut dire qu'un journaliste étranger comme un journaliste allemand, il n'était pas d'ici et pas plus qu'un homme politique. Ce qui faisait que l'on avait, et que l'on ne retrouve plus du tout à Berlin, une espèce de mentalité, de psychologie d'expatrié pour tous. »²⁸¹

Rétrospectivement, la période bonnoise apparaît pour certains comme une époque bénie. Cela tient à l'évolution du métier de journaliste également, qui a besoin de plus en plus de vitesse, pour qui les conditions de travail se sont durcies.

Rosalie Romaniec, *Deutsche Welle* : « Sehnsucht? Ja, sentimental. Sehnsüchte "Damals war..." Natürlich haben sie sich früher wichtiger gefühlt. Sie waren vielleicht nicht so viele. Und Sie waren alle gestandene Herrschaften, mit Kindern, Mädchen und Sekretärin und Dienstwagen und was weiss ich? Ganze Häuser und einfach mehr Geld. Und es hat damit zusammen. Heute, arbeiten die Korrespondenten anders. So einfach ist es nicht aber... Der Charakter hat sich geändert und dann man muss sich ein bisschen einpassen. Die Älteren haben dieses Gefühl, es ist nicht wie früher. Es ist Illusion. Und diese ganze Allüren... Die Zeit in Berlin ist einfach anders. Die Luft ist rauer. Ein bisschen auf dem Boden kommen. »²⁸²

²⁸⁰ Entretien réalisé à Bonn, le 2 mars 2010

²⁸¹ Entretien réalisé à Paris, le 29 novembre 2009

²⁸² « De la nostalgie? Oui. C'est sentimental. Des tirades nostalgiques du genre "Et à cette époque il y avait...". Les correspondants étrangers autrefois, je pense, se sentaient plus importants. Ils n'étaient pas très nombreux. Ils se sont pris pour des gens très importants. Avec des enfants, une assistante, une secrétaire, une voiture de service, ou que sais-je encore, des grandes maisons. Le milieu de la presse avait simplement plus d'argent. Cela a à voir avec ça. Aujourd'hui, chaque correspondant étranger travaille pour lui. C'est un peu réducteur. Mais globalement les conditions ont changé et il faut s'adapter. Ce train de vie, tout ça... A Berlin, l'époque a changé. Il faut revenir sur terre. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

2.1.2. Le quartier de Gronau à Bonn, un village au sein d'une petite ville

L'impression de village portée par la ville de Bonn est renforcée par la concentration de fonctions qui a été mise en évidence dans le chapitre 6 autour du quartier de Gronau. La part des bâtiments utilisés pour la fonction de capitale par rapport à l'ensemble des constructions y était très importante. C'est un peu comme si c'était formé un village à l'intérieur même d'une ville de province.

Günter Bannas, *FAZ* : « Ja. Die Wege sind weiter. Aber in Bonn gab es ein paar Ausnahmen, die weit weg waren. Das Finanzministerium war in Graurheindorf. Und das Bauministerium in Mehlem aber der Bundeskanzleramt, der Auswärtiges Amt, der Bundespräsident, die Parteizentrale waren ziemlich konzentriert. Jede bei einem anderen. »²⁸³

Roger Boyes, *The Times* (en dessinant un croquis) : « Man muss sich als Dorf vorstellen. Hier war eine Straße. Da waren Taxis. Wichtig. Hier unter war der Langer Eugen. Nein, der Wasserwerk. Hier war der Langer Eugen. Das Hochhaus, wo die Abgeordneten waren. (...) Und das ist die B9. Hier waren Taxis, Zugangstraße zwischen Rhein und B9. Hier war eine Bank. Dresdner Bank. Deswegen sind noch viele Auslandskorrespondenten noch in der Dresdner. Eine Post, glaube ich. Oder etwas anderes. Schwedische Botschaft, die auch sehr damals in den 70er Jahren sehr Schmidt-nah. Und dann Pressehaus II. Da waren *Financial Times*, *Times*, *New York Times*, *Le Monde*. (...) Aber es gab ein Dorf innerhalb ein Dorf. Das war ein Dorfplatz. Wie sagt man das auf Französisch? "La place du marché" aber ohne Kirche. Aber es war wirklich so. Und die Markttag waren die Tage die Bundespressekonferenzen stattfanden. Montag, Mittwoch, Freitag. Es hat nicht geändert. »²⁸⁴

Bettina Gaus, *TAZ* : « Bonn war eine Sondersituation. Bonn war wirklich ein Raumschiff. Ich habe ihn nicht erfunden aber ich finde, es klingt sehr gut. Es war ein ganz eigener Kosmos, der mit dem Rest der Stadt auch gar nicht viel zu tun hatte. Es gab vielleicht 4 oder 5 Restaurants, wo alle immer hingehen. »²⁸⁵

Henri de Bresson, *Le Monde* : « Bonn était une sorte de grand campus politique. Tout le monde vivait en circuit fermé ambassades-parlement-ministères. Donc, il y avait effectivement pour ça deux-trois bistrots qui avaient la réputation d'être des centres. Des types comme Schröder ont fait toute leur carrière là-dedans. Dans un bistrot, qui s'appelait *Der Provinz*, qui se trouvait pas très loin de la Chancellerie. Sinon, on les rencontrait dans les restaurants, on les voyait assez facilement. »²⁸⁶

Dans ce « village », on trouvait également, outre la poste et l'agence bancaire, un loueur de voitures, une crèche, plusieurs restaurants administratifs, et également, institutions facilitatrices de contacts entre journalistes et politiques, les services d'accréditation auprès du *Bundestag* et auprès du gouvernement, l'Office de Presse du gouvernement (*Bundespresseamt*). Cet aspect

²⁸³ « A Bonn, il y avait quelques exceptions qui étaient loin. Le Ministère des Finances était à Graurheindorf. Et le Ministère de la Construction à Mehlem mais la Chancellerie, les Affaires Etrangères, la Présidence, les sièges des partis étaient concentrés. Juste à côté les uns des autres. » Entretien réalisé à Berlin, le 10 juin 2010

²⁸⁴ « On doit se le représenter comme un village. Là, il y avait la rue, avec des taxis. Très important. En-dessous se trouvait le Langen Eugen. Non, le Wasserwerk. Là, il y avait le Langen Eugen. Le grand immeuble où se trouvaient les députés. (...) Là, la B9. Là, il y avait les taxis, la rue qui traversait tout entre le Rhin et la B9. Là, on pouvait aller vers le Rhin. Il y avait une banque. Une Dresdner Bank. C'est pourquoi encore beaucoup de correspondants sont à la Dresdner. Il y avait une poste je crois. Ou quelque chose d'autre. L'ambassade de Suède qui était dans les années 1970 très proche de Schmidt. Puis, la Pressehaus II. Là où se trouvaient le *Financial Times*, le *Times*, le *New York Times*, *Le Monde*. (...) Mais il y avait bien un village à l'intérieur du village. Ce qui forme le village. Comment on dit en français? "La place du marché". Mais sans église. Mais c'était vraiment comme ça. Et les jours de marché étaient les jours de conférences de presse de la *Bundespressekonferenz*. Le lundi, le mercredi et le vendredi. » Entretien réalisé à Berlin, le 9 juin 2010

²⁸⁵ « Bonn était une situation particulière. Bonn était vraiment un navire. Ce n'est pas moi qui ait inventé l'expression. Je trouve qu'elle colle parfaitement. C'était un petit univers. Qui n'avait rien à voir avec le reste de la ville. Il y avait 4 ou 5 restaurants où tout le monde allait constamment. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

²⁸⁶ Entretien réalisé à Paris, le 22 octobre 2009

n'est absolument pas anecdotique parce qu'il renforce encore l'impression de petitesse de la ville. La majorité des rendez-vous, des échanges ou mêmes des lieux de travail se trouvaient dans un espace extrêmement restreint, même par rapport à la surface totale de la ville de Bonn qui est tout de même d'environ 140 km². Cependant, encore une fois, nous parlons surtout ici des institutions très visibles médiatiquement et où se joue la politique générale du pays. L'appareil administratif, quant à lui, était plus dispersé.

2.1.3. Le transfert du village à Berlin ?

Cet effet de loupe provoqué par des configurations extrêmement concentrées de l'appareil politique a été en partie reproduit à Berlin. Il est donc pertinent de se poser la question du ressenti de ceux qui pratiquent quotidiennement le nouveau quartier gouvernemental. La question de cette impression d'entre soi et de petit monde transféré au bord de la Spree est particulièrement intéressante, et apparaît justifiée pour plusieurs enquêtes.

Heinrich Wefing : « AL: Viele Journalisten haben Bonn als Dorf beschrieben. (...) Hat man auch in Berlin diese dörfliche Atmosphäre?

W: Ja, das glaube ich auch. Was sich verändert hat, ist sozusagen der Maßstab der Architektur und der Maßstab des Städtischen. Es ist eine sehr viel urbanere Situation, das stimmt schon, aber die Nähe aller Beteiligten zueinander und der Umstand, dass man sich ständig über den Weg läuft und dass man an den selben Stellen zu Mittag isst und dass man abends zu den selben Empfängen in den Botschaften und Stiftungen und so geht, das hat sich überhaupt nicht geändert. Also insofern stimmt das Bild vom Dorf, wenn man sagt, Dorf ist ein Ort, wo man sich ständig begegnet und jeder alles über alle weiß. Dann hat sich sozusagen dieses Dorf jetzt in eine große Stadt mit großartiger Architektur und historischen Fassaden verlagert, aber das Dörfliche ist komplett erhalten geblieben. »²⁸⁷

Tissy Bruns, *Der Tagesspiegel* : « Eine der besten Hoffnungen an den Umzug war, dass die Politik an der Realität näher Rückt. Bonn war ein verschlagenes, gut bürgerliches, gut situiertes Städtchen am Rhein. Da gab es kulturelle Versuchungen. Tatsache ist aber, dass Berlin-Mitte einen abgehobener Zirkel, als das provinzielle Bonn je war. Man kann in Berlin-Mitte 24 Stunden/7 Tage die Woche ohne je ein Fuß nach Berlin-Neukölln oder Wedding - das sind unsere problematische Stadtteile - zu setzen. Dadurch sowohl die Politik wie auch die Medien - die Medien ist eben in Berlin mit einem Zirkel ein weiterer Begriff als in Bonn war - noch dazu, dass diese dritte Klasse, die öffentliche Kaste, die Berater, Lobbyisten, Kommunikationsstrategen,... Ich sage immer als Scherz, die einzige Wachstumszweig in Berlin-Mitte... die eine intensives gemeinsames gesellschaftliches Leben führen. Die Entfernung von der Bevölkerung ist grösser geworden. Viele sehen es anders aber ich bin ganz davon überzeugt. »²⁸⁸

²⁸⁷ A.L. : « De nombreux journalistes ont décrit Bonn comme un village. (...) A-t-on également à Berlin cette ambiance de village ? W. : Oui, je crois aussi. Ce qui a changé, c'est, si on peut dire, l'échelle de l'architecture, l'échelle de la petite ville. C'est une situation bien plus urbaine, c'est sûr, mais la proximité des acteurs entre eux, le fait que l'on se rencontre constamment en marchant dans la rue, que l'on mange dans les mêmes endroits à midi, que l'on se rend le soir dans les mêmes réceptions, les ambassades et les fondations, cela n'a absolument pas changé. De ce point de vue, l'image du village est juste, si on considère qu'un village est un endroit, où on se rencontre constamment, et où on sait tout sur tout le monde. Alors, on a, si on peut dire, déménagé ce village dans une grande ville avec une fantastique architecture et des vieilles façades mais avec un caractère villageois resté rigoureusement le même. » Entretien réalisé à Berlin, le 3 juin 2010

²⁸⁸ « Un des grands espoirs du déménagement a été que les politiques reviennent plus près des réalités. Bonn était une petite ville coupée des réalités, bien bourgeoise, bien située le long du Rhin, avec une bonne offre culturelle. Le fait est que le petit cercle réformé à Berlin-Mitte est devenu plus provincial que ne l'était Bonn. Vous pouvez vivre 24h sur 24 et 7 jours sur 7 dans Berlin-Mitte sans mettre un pied dans Berlin-Neukölln ou à Wedding, qui sont nos quartiers à problème. Autant les politiques que les médias (médias avec un sens beaucoup plus large qu'à Bonn), et cette troisième classe en plus, cette caste publique, les conseillers, les lobbyistes, les stratèges de la communication... Ceux que par plaisanterie, j'appelle, le seul domaine économique qui connaît la croissance à Berlin-Mitte... mènent une propre vie sociale autonome. La distance avec la population est devenue plus grande.

Dans son livre, Tissy Bruns était même allée plus loin en regrettant que : « Berlin-Mitte ist zu einer Bühne von Politik und Medien geworden, die von der Lebenswirklichkeit der Bürger weiter entfernt ist als das legendäre Raumschiff Bonn »²⁸⁹ (BRUNS, 2007, p.8). Autrement dit, elle y voit non seulement un transfert de proximités mais un renforcement de l'entre soi dans lequel vivraient constamment politiques et journalistes. A l'inverse, des correspondants plus jeunes, qui n'ont pas travaillé à Bonn, ont un avis contraire.

Rosalia Romaniec, *Deutsche Welle* : « Ich war in Bonn nie akkreditiert bei der Regierung, deshalb kann ich das nicht direkt vergleichen. (...) Und in der Auslandspresse war es auch viel mehr so, dass man miteinander gute Beziehungen hatte. Das ist was die alte Mitglieder natürlich alle sagen. Früher war es viel besser. Berlin ist nicht Bonn. Berlin ist kein Dorf. Hier leben die Leute nicht alle in einem Bezirk sondern sie leben in ganz Berlin verstreut. Es gibt junge, es gibt ältere. Der Beruf hat sich geändert. »²⁹⁰

L'impression de dispersion vient également du fait que les rédactions qui ne louent pas de locaux dans la Pressehaus se trouvaient pour la plupart à immédiate proximité à Bonn et qu'à Berlin, elles se trouvent plus éloignées et en particulier les rédactions de médias berlinois, pour qui la politique fédérale n'est qu'un service parmi d'autres. Le *Tagesspiegel* a installé ses nouveaux locaux à côté de la station Anhalter Bahnhof à environ 2 kilomètres de la Pressehaus. Les journaux du groupe Springer ont leurs bureaux à Kreuzberg, sur la limite sud-est de Mitte.

2.2. Habiter à proximité ou pas du quartier gouvernemental

2.2.1. Bonn, le lieu d'habitation poursuit le quartier gouvernemental

Les mesures de distances comparatives entre Bonn et Berlin n'avaient pas fait apparaître dans le chapitre 6 de différence notable dans les parcours, notamment entre rédactions et institutions. Cependant, l'impression revient à plusieurs reprises chez les enquêtés d'un éloignement relatif des individus les uns des autres.

A Bonn, les arguments sur la petite ville deviennent récurrents lorsque sont abordés les lieux de vie. Nombreux ont été ceux qui travaillaient dans Gronau, et en particulier dans la *Pressehaus* mais parmi les correspondants étrangers, plusieurs ont choisi d'écrire à partir de chez eux. Il s'agissait d'ailleurs autant de convenance personnelle que des moyens alloués par la rédaction centrale pour le correspondant. Les quartiers préférés des employés des fonctions de capitale ne se trouvaient en général pas très loin du quartier gouvernemental. Le centre-ville accueille peu d'actifs et de fonctionnaires qui préfèrent les quartiers de Dottendorf et le long de la Bonner Talweg. Ceux-ci se trouvent entre les collines de Venusberg et l'axe de la B9, parallèles au Rhin. D'autres, également nombreux, choisissent Bad Godesberg et en particulier Plittersdorf

Beaucoup d'autres le voient certainement autrement mais moi j'en suis persuadée. Les relations sont plus ténues qu'elles ne l'étaient à Bonn. » Entretien réalisé à Berlin, le 26 mai 2010

²⁸⁹ « Berlin-Mitte est devenu une scène de la politique et des médias, qui est bien plus éloignée des citoyens que le légendaire paquebot de Bonn. »

²⁹⁰ « Je n'étais pas accréditée à Bonn auprès du gouvernement, c'est pourquoi je ne peux pas le comparer directement. (...) Même au sein la presse étrangère, les relations étaient bien meilleures les uns avec les autres. C'est ce que disent les membres plus anciens, qu'avant c'était bien mieux. Berlin n'est pas Bonn. Berlin n'est pas un village. Les gens ne vivent pas tous dans un quartier mais sont éparpillés dans tout Berlin. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

ou les espaces le long de la Ludwig-Ehrhard-Straße/Mittelstraße, parallèle à la B9 mais du côté du Rhin. Quelques politiques ont également choisi le quartier huppé de Venusberg, sur la colline, moins accessible cependant par les transports en commun ou en voiture.

La concentration de tous ces actifs dans quelques quartiers seulement conférait un caractère de promiscuité, là encore une atmosphère de village, même en-dehors de Gronau.

Roger Boyes, *The Times* : « Ich möchte nicht sagen, dass wir alle in den selben Bezirke wohnten aber es gab geliebte Bezirke und nicht so geliebte Bezirke. Viele Politiker haben in Plittersdorf gewohnt. Sehr Rhein-nah. Aber auch nicht weit von dem Bundestag, mit dem Auto oder mit Bus. Einige wohnten in Dörfer. Genscher war in Pech, diese kleine Dörfer. Genscher hat dort gewohnt. (...) »

AL: Und Sie ?

RB: Ich habe in Plittersdorf gewohnt, in der Wurzer Straße. Und da waren viele Politiker in der Ecke, viele Botschaften. Und man ging an dem Supermarkt einkaufen. Und da, in der Schlange, gab es Helmut Schmidts Redenschreiber. Das war wie in der Kantine. Man könnte jeden Tag jemand erkennen. Hier weiß ich nicht wie der Redenschreiber von Angela Merkel aussieht. Erstens gehen wir nicht in dem selben Supermarkt. Theoretisch könnte man sagen "Wie läuft's? Haben Sie viel zu tun? Nein? Machen Sie die OPEC-Rede?" Er könnte theoretisch nicht in der Stadt gefunden haben aber die Möglichkeit entstand. "Ja. Es ist so eine Sache mit OPEC. Ich muss noch die ganze Woche durcharbeiten." So was. Diese Möglichkeiten gab es. Deshalb sagte man "Bundesdorf".²⁹¹

Jean-Marc Gonin, *Radio France* : « A Bonn, on était voisins avec des hommes politiques, avec des députés. Donc, c'était pas le pur fait du hasard. Les gens habitaient grosso modo 3-4 banlieues. Dans Bonn, il n'y avait pas grand monde qui habitait. En général, on avait tous des familles donc plutôt des villas. Tout ça se retrouvait dans des quartiers résidentiels à statut égal. Les fonctionnaires, les députés... Enfin, les députés un peu moins ils sont entre leurs circonscriptions et ils avaient des sortes de chambres de fonction. Sinon, on était tous dans les mêmes quartiers résidentiels. Tout le monde était à Bonn et à Bad Godesberg. (...) J'étais entre l'ambassade de France et l'hotel Dreesen et j'étais voisin avec l'ambassadeur d'Irlande et l'ambassadeur des Etats-Unis qu'avaient leurs résidences. Des supers villas, moi, je n'avais pas de villa de cette taille là. J'avais aussi le numéro 2 de l'ambassade du Canada qui était mon voisin et un gros agent immobilier qui me racontait qui achète quoi. Et puis, j'avais 3 ou 4 journalistes renommés, des Allemands, qui habitaient là et qui savaient évidemment plus de choses que les autres. Des secrétaires d'Etat... Tout le monde tournait, il y avait des gens qui allaient, venaient comme des fonctionnaires habituellement. Même dans le voisinage, ne serait-ce que par les enfants jouaient ensemble, on avait des liens amicaux qui étaient en même temps des liens professionnels. »

Daniel Vernet, *Le Monde* : « Moi, j'ai trouvé une maison à Godesberg aussi. C'est vrai, je n'étais pas très loin de l'ambassade américaine, à côté de l'ambassade égyptienne. C'était un hasard. Ce n'était pas loin de l'ambassade de France non plus. C'était un hasard, c'était comme ça. »

²⁹¹ « Je ne peux pas dire que nous vivions tous dans le même quartier, mais il y avait des quartiers qui avaient plus de succès que d'autres. Beaucoup d'hommes politiques vivaient à Plittersdorf. Très près du Rhin. Mais aussi non loin du Bundestag, avec la voiture ou le bus. Certains préféraient les villages. Genscher était à Pech, ces petits villages. (...) AL: Et vous ? RB: « J'ai habité à Plittersdorf, dans la Wurzer Strasse. Et il y avait pas mal de politiques dans le coin, des ambassades. Et là-bas, vous alliez au supermarché pour faire les courses, et là dans la file, vous voyiez celui qui écrivait pour Helmut Schmidt. C'était comme à la cantine. On pouvait toujours retrouver quelqu'un. Ici, on ne pourrait jamais trouver un proche de Merkel parce qu'on ne va tout simplement pas dans le même supermarché. Donc, théoriquement, je ne sais pas si on en a toujours la possibilité. Mais théoriquement, on peut s'approcher et demander: "Comment ça va? Vous êtes occupé? Non? Vous faites les discours pour l'OPEC?" Il n'aurait pu théoriquement ne jamais se trouver là, mais cela a été possible. Mais bon, la possibilité est ouverte. "Oui. Toutes ces choses sur l'OPEC. Je dois encore y travailler toute cette semaine." Ces choses-là, vous voyez. Il y avait ce genre d'opportunités. C'est pour ça qu'on parlait de village fédéral. » Entretien réalisé à Berlin, le 9 juin 2010

A Bonn, beaucoup avait l'impression de ne pouvoir facilement séparer lieu de travail et lieu de vie, à tel point que le lieu de résidence a pu être totalement intégré dans l'espace professionnel et donc à ce titre, dans celui de la capitale.²⁹²

2.2.2. A Berlin, des stratégies résidentielles plus éclatées

Il nous a été impossible de faire une étude systématique des trajectoires résidentielles des Bonnois dans Berlin. Les prix de l'immobilier connaissent à Berlin des augmentations qui ne tiennent pas uniquement à l'arrivée des employés des administrations, des députés, des journalistes et des diplomates. L'évolution du parc dépend aussi de la restructuration générale de la ville après sa réunification, à la désindustrialisation, à la montée de l'industrie touristique, au développement et au maintien d'un secteur artistique et culturel étoffé. Par contre, on peut proposer une double hypothèse, d'ailleurs soutenue lors d'un entretien par Hartmut Haüßermann. Les Bonnois venus seuls auraient choisi vers les quartiers de Mitte, Prenzlauer Berg et Kreuzberg et les familles plus aisées et plus nombreuses Charlottenbourg et surtout Dahlem et Grünewald²⁹³. Les premiers contribueraient à accélérer un phénomène déjà très rapide de gentrification, c'est-à-dire d'embourgeoisement de la ville, soit sur les marges formées par l'ancien Mur (comme à Kreuzberg) ou dans les quartiers péricentraux de l'ancien Berlin-Est. Les seconds chercheraient à reproduire leurs conditions de vie de Bonn avec un logement souvent en maison individuelle, introuvable ou hors de prix dans le centre de Berlin. Un article au ton très ironique du *Spiegel* paru en 1999 l'illustre fort bien avec le cas de 2 députées et 2 secrétaires d'Etat (SPD) qui avaient élu domicile dans le Samariterviertel troquant leur berline de fonction contre des vélos, et voyant dans leur rue un nouveau magasin bio voisiner avec des *Imbiss* avec sa nourriture et ses boissons bon marché. A l'inverse, des politiciens plus aisés (et également moqués) s'installeraient dans des villas dans les quartiers de l'ouest de Berlin. Helmut Kohl et Wolfgang Schaüble ont choisi Grünewald. Le « chancelier en cachemire » (*Kaschmir-Kanzler*) aurait préféré Dahlem. Comme plus tard, le président fédéral Horst Kohler (DER SPIEGEL, 1999b)²⁹⁴.

La tentative de loger les députés tous ensemble dans un immeuble collectif neuf en forme de serpent, près du Château de Bellevue, s'est avérée un fiasco, en particulier parce que beaucoup ne voulaient pas d'une espèce d'internat pour les périodes de session parlementaire qui n'aurait posé aucune séparation entre sphère privée et activité professionnelle.

Le passage de tous les employés des fonctions de capitale a imposé deux types de changements très importants. En premier lieu, il faut évidemment penser à la taille de la ville et

²⁹² Un autre élément va dans le sens d'une confusion entre sphère professionnelle et sphère personnelle, les annuaires de la BPK et de la VAP intégraient les coordonnées professionnelles et personnelles. Ce détail a disparu dans les répertoires plus récents, édités depuis Berlin.

²⁹³ La faveur des quartiers de l'ouest de Berlin n'est d'ailleurs pas nouvelle. Sous la République de Weimar, Walther Rathenau habitait à Grünewald tout comme plusieurs ministres nazis qui choyaient également Dahlem et Wannsee.

²⁹⁴ Le ton sarcastique de l'article ne doit pas non plus nous faire entrer dans la caricature. La Chancelière Angela Merkel vit dans Mitte, en face l'entrée du Pergamon-Museum, sur les bords d'un bras de la Spree. Autre détail mais qui a une très grande importance, à la différence d'Etats comme la France, les institutions allemandes, même la Chancellerie, ne sont pas conçues avec des logements de fonction.

donc à l'étendue spatiale éventuelle dans laquelle peuvent s'inscrire les interactions et les sociabilités. Puis, vient aussi l'expansion du nombre d'employés et en particulier dans le domaine de la presse, déjà évoqué dans le chapitre 5. A cela s'ajoute, le poids des représentations personnelles vis-à-vis de la taille de la ville. Il y aurait donc une distorsion, comme dans les mesures de température, entre la distance réelle et la distance ressentie. Et d'ailleurs, cette impression de distance disparaît lorsque l'enquêté n'a pas travaillé à Bonn, et dont la référence serait plutôt Paris ou Londres, villes beaucoup plus encombrées, où les bus ne dépassent que rarement une moyenne de 10 km/h. Par exemple, le correspondant du *Figaro* Patrick Saint-Paul, qui réside et travaille à Charlottenbourg, explique :

« Ce n'est pas un problème parce que c'est à 7 minutes. Moi, je circule en 2 roues. Là, j'ai un déjeuner à 13h là-bas, je pars à moins dix. On circule bien dans Berlin. »²⁹⁵

Cela passe par des considérations sur la facilité d'accès au quartier gouvernemental. Au départ, d'ailleurs, il s'agissait beaucoup plus d'une impression plaquée sur une ville mal connue que sur une réalité.

Lise Jolly, *Radio France* : « On était tous vachement excités d'arriver à Berlin, de découvrir cette capitale. Il y avait une certaine excitation. Il y avait aussi beaucoup de gens qui râlaient parmi le personnel politique au sens large du terme parce qu'à Bonn, ils avaient leurs habitudes. [Berlin] était une grande ville, avec du stress, des embouteillages sans doute, enfin, une parfaite méconnaissance de Berlin puisque que c'est une ville où il n'y a personne. Même aujourd'hui. »²⁹⁶

Quelques-uns soulignent ce changement d'échelle ou même la moindre facilité des déplacements ou la nécessité d'habiter plus loin :

Günter Bannas, *FAZ* : « In Bonn, damals waren meine Kindern noch klein, wenn ich am Abend Termine hatte bin ich schnell zu Hause gefahren und dann wieder zum Regierungsviertel für den Termin. Hier lohnt es sich nicht. Wenn ich nach Hause fahre... Wenn ich um 20 Uhr einen Termin hier habe und bin fertig um 17.30. Ich bin um 18.15 oder 18.30 zu Hause und dann muss ich also... »

AL: Einige Journalisten und Autoren haben auch Bonn als klein Dorf beschrieben, ein Dorf in einer Stadt, wo die Beziehungen zwischen Politik, Journalisten und Diplomatie sehr eng waren. Haben Sie das Gefühl, dass dieses Schema in Berlin gebracht wurde.

GB: Genau so aber größer. Das Schema ist genau so. »²⁹⁷

Thomas Wittke, *General Anzeiger* : « Ist alles [in Bonn] im Bereich von drei Kilometern fußläufig beinahe zu erreichen gewesen, was vom Pressehaus in der Heussallee zu erreichen sein musste. Hier müssen Sie mit Taxen, mit S-Bahnen, mit U-Bahnen arbeiten, um oder mit dem Auto halt, um an die Sachen ranzukommen, das heißt, Sie brauchen für einen Termin in der SPD-Parteizentrale - früher in Bonn fünf Minuten, acht Minuten - brauchen Sie schon eine gute halbe Stunde. Ein Weg. One way. Dann haben Sie die also zu quittieren, dass Sie für die Wahrnehmung einer bedeutenden Pressekonferenz im Grunde genommen bis zu eineinhalb zwei Stunden »

²⁹⁵ Entretien réalisé à Berlin, le 31 mai 2010

²⁹⁶ Entretien réalisé à Paris, le 1^{er} décembre 2009

²⁹⁷ « A Bonn, à l'époque mes enfants étaient petits, quand j'avais un rendez-vous le soir, je rentrais entre temps à la maison puis je retournais dans le quartier gouvernemental pour le rendez-vous du soir. Et ici, ce n'est plus du tout possible. Ca ne vaut plus le coup. Si j'ai un rendez-vous dans le coin à 20 heures et je quitte le bureau à 17h30, j'arrive chez moi vers 18h15/18h30 et je dois... AL: Quelques journalistes et auteurs ont décrit Bonn comme un village dans une petite ville, où les relations étaient très étroites entre presse, politique et diplomatie. Avez-vous l'impression que le système a été transporté à Berlin? GB: Exactement pareil mais plus grand. Mais le schéma, c'est exactement ça. » Entretien réalisé à Berlin, le 10 juin 2010

Ihrer Arbeitszeit veranschlagen können, das schlägt sich dann nieder in zwanzig Zeilen. Da stellen sich schnell ökonomische Fragen. »²⁹⁸

Jean-Paul Picaper, *Le Figaro* : « Bonn était un village. Bundesdorf si vous voulez. Tandis que Berlin est une immense ville. Et on s'est très vite aperçu que travailler à Berlin était beaucoup plus difficile et fatigant que de travailler à Bonn. A Bonn, j'ai eu mon bureau dans la maison de la presse quand j'avais un appartement assez éloigné du centre ville puis j'ai pris un appartement tout proche du quartier gouvernemental, et là, j'avais mon bureau dans mon appartement mais c'était à 5 minutes à pied des salles de conférence de presse, de la Bundespressekonferenz. Donc, on y allait et puis on était tout de suite au bureau pour rendre compte. S'il se passait un événement, on pouvait aller voir tout de suite, questionner les gens sur place tout de suite. On pouvait aussi avoir un rendez-vous avec quelqu'un et faire une interview. Vous perdiez dix minutes de trajet seulement au maximum. (...) Nous nous sommes placés sur la ligne 1 de métro mais malgré tout, il faut trois-quarts d'heure pour arriver dans le centre-ville. Et puis vous avez des distances effroyables. Regardez, vous arrivez à Unter den Linden / Brandenburger Tor. Vous allez au centre de presse pour les conférences de presse, si vous ne prenez pas votre vélo, ce que heureusement dans le S-Bahn, on peut faire, vous en avez pour, disons, un bon quart d'heure à pied. Alors, revenir, réécrire, tout ça. C'est vraiment très problématique. »²⁹⁹

Ces extraits font apparaître un rôle très important de la distance, mais exprimée en termes d'accessibilité ou de distance-temps. Pour les trajets, il semble que la limite des 10 à 15 minutes soit une barrière très importante. Et là, une différence entre Bonn et Berlin commence à intervenir. Depuis le cœur de Gronau, certains quartiers résidentiels étaient accessibles en 10 à 15 minutes à pied et la station de métro la plus proche était rapidement accessible. A Berlin, ce ne sont que des adresses professionnelles qui peuvent être accessibles en 10 à 15 minutes depuis la *Pressehaus* ou le *Bundestag* et deuxièmement, les stations de métro et de S-Bahn sont plus éloignées. La *Pressehaus* notamment, qui souffre de voir passer des trains devant ses fenêtres connaît une forme d' « effet tunnel » car elle est à mi-chemin entre les stations de la Gare centrale (*Berlin Hauptbahnhof*) et de la Friedrichstraße.

2.2.3. Une concentration encore nécessaire ?

Une distinction simpliste entre des gens éloignés et donc isolés et ceux qui travaillent au centre, en immersion dans le courant permanent des affaires politiques, ne tient absolument pas. Le travail des médias, comme de la politique, apparaît aujourd'hui comme de plus en plus fragmenté. Un grand nombre d'événements sont désormais retransmis à distance et il devient possible de construire des reportages, de rapporter des nouvelles sans bouger. Par conséquent, beaucoup hésitent à perdre un temps employé à se déplacer et à assister à quelque chose qui peut être utilisé directement chez soi. Autrement dit, une position périphérique n'est pas forcément vécue comme un handicap. Du moins, elle n'est pas un frein pour certains, paradoxalement, à l'exigence de rapidité. Un autre élément contribuant à fragmenter l'espace de travail des journalistes tient également aux informations désormais disponibles à distance, et en particulier

²⁹⁸ « [A Bonn] tout était accessible dans un périmètre de trois kilomètres à pied, tout depuis la *Pressehaus* de la Heussallee. Ici [à Berlin], vous devez travailler avec des taxis, des S-Bahn, des U-Bahn, ou encore avec la voiture pour vous rendre à la moindre chose. Cela veut dire que pour un rendez-vous à la centrale de parti du SPD (avant à Bonn 5 minutes, 8 minutes), vous avez besoin d'une bonne demi-heure. Aller. Seulement l'aller. Cela veut dire que pour y répondre, pour vraiment exploiter une conférence de presse d'importance, il faut tout compte fait engager deux heures et demie de votre temps de travail, pour quelque chose qui fera 20 lignes sur le papier. Ca pose assez vite des problèmes économiques. » Entretien réalisé à Berlin, le 7 juin 2010

²⁹⁹ Entretien réalisé à Berlin, le 13 juillet 2010

par la transmission en direct d'un grand nombre d'événements. Cela permet de pouvoir en rendre compte depuis chez soi avec un simple poste de télévision et une connexion Internet.

La chaîne Phoenix remplit en particulier cette fonction. Elle a été créée en 1997 soit peu de temps avant le déménagement des ministères et le siège a été installé à Bonn, où il est toujours. Elle remplit une fonction un peu comparable à « la Chaîne Parlementaire » en France car, outre des reportages sur la vie politique allemande et européenne, elle retransmet en direct les séances importantes au *Bundestag* et les principales conférences de presse données par des membres du gouvernement. Notamment, sont diffusées les conférences des lundis, mercredis et vendredis organisées par la *Bundespressekonferenz*. La chaîne Phoenix permet donc, en particulier aux correspondants étrangers et à tous ceux qui ne peuvent être présents facilement au centre de pouvoir, suivre les débats en direct même en étant loin.

Aurora Minguez, *Radio Nacional España* :

« AL : Le quartier où se trouve la *Pressehaus*, le *Bundestag* et tout ça. Vous devez y aller souvent ?

AM: Non pas tellement. Parce que pour moi, c'est plus pratique, par exemple hier, avec l'élection du président³⁰⁰, on a tout vu à la télé. On fait des très bonnes télévisions officielles avec la chaîne Phoenix. Et comme ça, je peux prendre le son directement de la télé. Et comme ça, je peux rapporter de manière pratiquement immédiate. »³⁰¹

Jean-Paul Picaper, *Le Figaro* : « Elle est merveilleuse, la chaîne Phoenix. Vous avez tout. Toutes les conférences de presse, tout ce qui se passe, tous les événements. Les interviews, tout ça. Toute la politique est dedans. (...) Vous pouvez tout suivre sur la télé. Ce n'est pas la peine d'y être physiquement. »³⁰²

Le développement de la chaîne Phoenix date de l'époque du déplacement des institutions et donc s'inscrit dans les représentations comme un des facteurs différenciant la pratique du travail journalistique entre Bonn et Berlin, bien qu'il en soit indépendant. Ce système se double d'une retransmission interne à la *Pressehaus* (voire étendues à quelques rédactions dans Mitte) qui permet aux journalistes de ne pas avoir à descendre, de pouvoir continuer à travailler dans leurs bureaux tout en obtenant les informations.

Rosalía Romaniec, *Deutsche Welle* : « Sie können auch einfach die Leitung bestellen und gucken auf dem Hauskanal. Das heißt, sie können in der Redaktion sitzen und schreiben und schauen. Es kommt natürlich darauf an, wollen Sie selbst Frage stellen. Wollen Sie selber daran aktiv beteiligt, weil Sie eine brennende Frage haben. Oder machen Sie einen Bericht, weil Sie keine Frage stellen. Viele Kollegen machen das auch und es passiert so: ich mache nur einen kurzen Bericht. Es gibt mir nur um die Aussagen der wichtigsten Sachen. Dann werden Kollegen auch nach fragen. Ich sitze in der Redaktion und arbeite schon, schreibe schon, während ich gucke und höre. »³⁰³

La fragmentation du temps dans la pratique journalistique conduit donc à une dispersion beaucoup plus avancée dans l'espace.

³⁰⁰ L'entretien a eu lieu le lendemain de l'élection de Christian Wulff comme président fédéral.

³⁰¹ Entretien réalisé à Berlin, le 1^{er} juillet 2010

³⁰² Entretien réalisé à Berlin, le 13 juillet 2010

³⁰³ « Vous pouvez également commander une liaison et regarder sur un canal interne. C'est-à-dire que vous pouvez être assis dans votre rédaction à écrire et en même temps regarder à la télé. Evidemment, ça dépend si vous voulez vous-même poser des questions. Si vous voulez activement participer si vous avez une question brûlante à poser, ou si, vous voulez simplement écrire un rapport sans poser de question. C'est ce que font aussi beaucoup de collègues. Et cela arrive souvent que l'on se dise, je vais faire un court rapport pour raconter ce qui a été dit d'important et compte sur les collègues qui sont vraiment là. Et je reste dans ma rédaction à travailler et à écrire pendant que je regarde et que j'écoute. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

Roger Boyes, *The Times*: « Das war der erste Golfkrieg. Das war schneller für die Politiker CNN im Fernsehen anzugucken als der BND anzurufen. Es war real time. Und das war die große Revolution in der globalen Nachrichtenwelt. Und Deutschland musste nachholen. (...) Es funktionierte nicht mehr diese Dorf. Und deswegen war der Umzug wichtig. Weil wir alle außerhalb wohnten oder nicht so oft zu den Bundespressekonferenzen kamen. Weil Schiffbauerdamm eine geistlose und überbeuerte Agglomeration von Korrespondenten ist. Das war ein Element aber die Tatsache war, dass die Zeit sich geändert hatte. Die Medien haben sich geändert und jetzt sind wir alle in Konkurrenz miteinander. Online hat es wieder mal beschleunigt, diese Notwendigkeit am schnellsten. So, das wir alle wie Nachrichtagenturen funktionieren, so dass, meine Nachrichten also Times online schneller sein muss als den Guardian. Das hatte kein Sinn irgendwie 40 Minuten Pendelzeit zum Büro und zurück. Das Büro muss zu Hause bleiben. Die ganze Struktur... Das ganze Wohngebiet ist ein Büro. So ist man konkurrenzbereit. »³⁰⁴

Bertrand Gallicher, *Radio France* : [Travailler dans la *Pressehaus*] apporte certainement des contacts que je n'ai pas, une proximité, avec des confrères qui ont des infos complémentaires qu'on n'a pas quand on travaille de chez soi. Maintenant, je pense que c'est compensé par ce que je vous disais à l'instant à savoir la facilité de faire des sujets n'importe quand, d'être très réactif. D'ailleurs, je ne sais pas très bien comment travaillent les gens qui ont un bureau à l'extérieur quand il y a une actualité de dernière minute pour pouvoir se mettre au travail très vite. Une actualité vraiment urgente, on n'a pas le temps de trouver un taxi ou un S-Bahn, ou de prendre sa voiture pour aller à son bureau. C'est tout de suite. Il faut être à l'antenne. Je pense que pour la radio en tout cas, c'est quand même un grand avantage de pouvoir intervenir à tout moment. C'est probablement moins vrai pour les journalistes de presse écrite, d'un quotidien ou de la télévision. Mais en radio, la rapidité, l'instantanéité prime. »

Günter Hofman, *Die Zeit* : « In Bonn könnte man in 2 Minuten im Tulpenfeld gehen. Das war auch sehr nah. Wir sind etwas vielleicht häufiger in der Bundespressekonferenz gegangen. Es dauerte ein Viertel Stunde. Man geht nur, ich weiß nicht, es muss nicht unbedingt, dass der Bundespräsident zurücktritt aber man überlegt. Bei Frau Merkel gehen wir sowieso hin. Aber wenn man jede Minister hingeht, weiß ich nicht. Man überlegt... Oder wir gucken was übergetragen ist, oder von dem Willy-Brandt-Haus oder von dem Konrad-Adenauer-Haus. Es wird schneller mit Phoenix übergetragen. Die technische Möglichkeiten sind grösser. Man spart sich die direkte Kontakte, aber für uns, als Wochenzeitung ist es auch nicht so nötig, kann ich sagen. In Bonn, das war wirklich ein Treibhausklima. Ein bisschen Autonomie schadet uns sowieso nicht. »³⁰⁵

La distance est donc devenue d'autant moins supportable dans le contexte actuel qu'elle semble être compensée très facilement d'une part par les télécommunications, et que la moindre once de temps doit être rentabilisée.

³⁰⁴ « C'était la première Guerre du Golfe. De nombreux politiques se sont mis à regarder CNN plutôt que d'appeler le BND. C'était en temps réel. Et ça a créé une révolution dans tout le monde des infos. Et l'Allemagne devait se rattraper. (...) Ca ne marchait plus ce système, avec ce village. Et c'est pourquoi le déménagement a été important. Pas parce que nous vivons loin en périphérie ou parce que nous n'allons pas si souvent aux conférences de presse, ou parce qu'il y a à Schiffbauerdamm une stupide agglomération de correspondants. Les faits, c'est ce que ce sont des éléments. Mais c'est surtout que le monde entier a changé. Les médias ont changé. Maintenant, nous sommes en concurrence les uns avec les autres. L'Internet a encore accéléré les choses. Cette nécessité de la rapidité. Nous fonctionnons maintenant tous comme des agences de presse. Pour que mes informations pour le site Internet du Times aillent plus vite que celle du site internet du *Guardian*, ou de je ne sais quoi. Ca n'a plus de sens donc ces trajets allers de 40 minutes avec le bureau puis de retour. Le bureau doit être à la maison. Toute la structure... Une habitation est comme un bureau. Parce que comme ça on est préparé à la concurrence. » Entretien réalisé à Berlin, le 9 juin 2010

³⁰⁵ « A Bonn, nous pouvions aller au Tulpenfeld en deux minutes. C'était très proche. J'allais peut-être plus souvent à une conférence de presse de la *Bundespressekonferenz*. Ca durait un quart d'heure. Aujourd'hui, je ne sais pas, on n'attend quand même pas le retrait d'un président fédéral mais on réfléchit vraiment. Quand Mme Merkel y va, nous y allons de toute façon. Mais à chaque fois qu'un ministre vient, je ne sais pas. On réfléchit... Ou on regarde ce qui est retransmis, ou depuis la Willy-Brandt-Haus ou de la Maison Adenauer. Ca va plus vite quand c'est retransmis par Phoenix. Les moyens de communications sont facilités. On épargne de la marche. On évite en effet les contacts directs mais pour nous, pour un hebdomadaire, ce n'est pas si nécessaire, si je puis dire. (...) Cette atmosphère de serre, ce climat de serre. Un peu d'autonomie ne nous fait de toute façon pas de mal. » Entretien réalisé à Berlin, le 6 juillet 2010

3. Le cœur du système socio-spatial des rapports entre politique et médias

La proximité entre médias et politique est un des piliers du système de la capitale en Allemagne, et non seulement d'un point de vue spatial mais aussi historiquement dans la construction de la démocratie d'après-guerre. La *Bundespressekonferenz* est née en 1949 la même année que la République fédérale elle-même et partage aussi le même lieu de naissance, Bonn. La description des quartiers gouvernementaux de Bonn et de Berlin met en évidence le rôle central du *Bundestag* avec le *Pressehaus* comme principal satellite, avec la Chancellerie et les RL. Cependant, cette lecture du plan du quartier gouvernemental de Gronau comme plus récemment des abords de la Spree à Berlin correspond à une grande part du fonctionnement démocratique de l'Allemagne. Une phrase du Chancelier Helmut Schmidt exprime ce rôle consubstantiel de la presse dans le système politique : « Wenn man ganz genau hinschaut, dann sieht man, dass die politischen Journalisten eigentlich mehr zur politischen Klasse gehören und weniger zum Journalismus »³⁰⁶ (cité par KRAMP et WEICHERT, 2010a).

3.1. La *Pressehaus*

3.1.1. Les conférences de presse de la *Bundespressekonferenz*

Nombreux sont les journalistes qui ne voient plus l'intérêt de se rendre aux conférences de presse qui ont lieu trois fois par semaine dans la *Pressehaus*, soit parce que le contenu des informations ne les intéresse pas ou leur est déjà connu, soit parce qu'ils ont les moyens d'y assister à distance. Pourtant, les conférences de presse n'ont jamais lieu dans des salles vides et durent souvent plus longtemps que prévu du fait des questions posées aux invités (figure 38).

La *Pressehaus* constitue donc, dans la pratique journalistique et politique, un point central dans l'espace du pouvoir, et ce, en particulier parce que son organisation est très singulière. Outre que le bâtiment accueille beaucoup de bureaux, son attrait principal tient dans les conférences de presse. D'après Werner Gößling, le président de la *Bundespressekonferenz* qui organise ces conférences, il s'en tient environ 300 par an. 150 sont tenues, trois fois par semaine, les lundis, mercredis et vendredis pour les porte-paroles des ministères. Les autres conférences se partagent à égalité entre d'une part les ministres et le chancelier, et d'autre part, des acteurs de la vie politique ou économique sans fonction officielle auprès du gouvernement. L'originalité de cette structure vient du fait qu'il ne s'agit pas seulement d'un lieu dédié à l'explication gouvernementale, un peu comme une pièce délocalisée d'un ministère dans un bâtiment annexe. Là, les politiques et même le chancelier³⁰⁷ sont formellement invités et ils remercient à chaque fois publiquement de les accueillir. C'est le président de la *Bundespressekonferenz* qui donne la parole à l'« invité » ainsi qu'aux journalistes présents pour poser des questions. Cela interdit donc à l'homme politique de

³⁰⁶ « Quant on y regarde de très près, alors on voit que les journalistes politiques font en effet plus partie de la classe politique que du journalisme. »

³⁰⁷ Le chancelier fédéral est reçu dans la salle de presse une à deux fois par an. Annuellement, il vient aussi pour rencontrer la presse étrangère. La séance est organisée par la VAP sur le même modèle, ou peut se dérouler à la Chancellerie.

choisir ses interlocuteurs et surtout leurs demandes qui ne peuvent être filtrées d'aucune manière. Cela n'empêche évidemment nullement la langue de bois, ni toutes les méthodes rompues de communication. Cependant, elles sont révélatrices des mœurs mises en place après 1949, par une génération de politiques et de journalistes traumatisés par les ravages de la période national-socialiste. En tous les cas, le lieu est désormais tellement présent dans les médias et entré dans les images des journaux télévisés qu'il est désormais ouvert au public avec succès, annuellement, pour le « jour des portes ouvertes » (*Tag der offenen Türen*), qu'organise le gouvernement pour tous les ministères et la Chancellerie³⁰⁸.

L'utilisation d'un même bâtiment présente évidemment les avantages de la concentration. Autre motivation de se rendre dans la salle de presse de la *Pressehaus*, la possibilité d'obtenir un entretien plus informel avec un porte-parole d'un ministère ou un ministre, juste avant ou juste après la conférence.

A Bonn, la proximité avec la *Pressehaus* ne concernait, encore une fois, que des médias dont la rédaction centrale se trouvait hors de Bonn. A Berlin, la question se pose de manière plus difficile pour les journaux avec un siège berlinois. Parmi eux, seul le journal de gauche *taz* (pour *Tageszeitung*) a des locaux loués dans la *Pressehaus*. Pour les autres, que ce soit *Die Welt*, la *Berliner Zeitung*, le *Berliner Morgenpost* ou le *Tagesspiegel*, les journalistes spécialisés dans la couverture de la vie politique ont leur bureau dans leur rédaction centrale. La location de bureaux dans la *Pressehaus* coûte cher (autour de 45 euros le m² en 2010, ce qui est beaucoup à Berlin) et les conférences de presse sont retransmises. L'intérêt de s'installer dans la *Pressehaus* est donc faible d'un point de vue pratique et économique. Un deuxième élément qui rend plus compliquée le travail des journalistes politiques des médias berlinois est que leur installation dans la ville a précédé très souvent la construction de la *Pressehaus* et par conséquent, les rédactions n'ont pas choisi leur localisation en fonction d'elle. C'est pourquoi, la plupart d'entre elles sont parmi les plus éloignées. Et même dans le cas où un journal berlinois utilise des locaux neufs, comme c'est le cas du *Tagesspiegel* près de l'Anhalter Bahnhof, ses capacités financières lui interdisent de s'installer plus près des institutions.

Cependant, deux journalistes interrogées ont contredit cette approche, mettant en lumière l'intérêt d'une fréquentation assidue de la *Pressehaus* :

Tissy Bruns, *Der Tagesspiegel* : « Ich finde es als Nachteil [d'être loin de la *Pressehaus*]. Ich habe persönlich auch sehr dagegen opponiert, dass die Korrespondenten der *Tagesspiegel* hier in der Zentrale sitzen. Ich finde, es nicht gut aber so ist es. Bei den Berliner Zeitungen ist es auch so. Nur die *taz*, die kleinste und die finanziell schwächste Zeitung, die hat immer noch irgendwo jemand in der *Bundespressekonzferenz*. »³⁰⁹

³⁰⁸ L'événement ressemble un peu aux manifestations des « Journées du Patrimoine » en France mais ne concerne en Allemagne que les bâtiments publics à usage politique. L'exception faite pour la *Pressehaus* est donc révélatrice du rôle de celle-ci dans la représentation du système spatial de la capitale.

³⁰⁹ « Moi, je le vois comme un inconvénient [d'être loin de la *Pressehaus*]. Je m'étais personnellement opposé contre le fait que les journalistes politiques du *Tagesspiegel* travaillent dans le siège. Je ne pense pas que ce soit bon mais c'est comme ça. Dans les autres journaux berlinois, c'est aussi comme ça. Seule la *taz*, qui est le plus petit journal et financièrement le plus fragile, a des bureaux dans l'immeuble de la *Bundespressekonzferenz*. » Entretien réalisé à Berlin, le 26 mai 2010

Bettina Gaus, *taz* : « Ich habe damals, als ich noch Leiterin des Parlamentsbüros war, sehr für das Büro in der *Bundespressekonferenz* gekämpft. Ich habe gesagt: "Ja, es kostet Geld. Klar. Aber der räumliche Nähe ist wichtig." Und es war gerade für die kleine Geschichten, die merkt man nicht, wenn man in der Zentrale sitzt und 20 Minuten braucht dort zu gehen. »³¹⁰

Figure 41 – Conférences de presse du 2 juin 2010 dans la *Pressehaus* de Berlin



Wolfgang Schäuble (au centre), ministre fédéral des Finances, présente à la presse les détails d'un plan d'austérité imposé à l'économie allemande. Werner Gößling (à droite), président de la *Bundespressekonferenz*, distribue la parole.



Deux heures plus tard, les porte-paroles des ministères principaux répondent, comme ils le font trois fois par semaine, aux questions des journalistes



Discussions informelles avec les porte-paroles à l'issue de la réunion, dans la salle même puis en-dehors
© A. Laporte, 2010

Deux motivations principales sont à retenir. La première est la possibilité de poser des questions directement lors de la conférence de presse. Un journaliste peut ainsi avoir une réponse plus précise à un thème sur lequel il peut travailler plus particulièrement, avec le risque de dévoiler quelques-uns de ses plans. Il peut aussi faire ça pour se faire remarquer, se positionner par rapport à ses confrères dans la salle ou encore vis-à-vis du politique (figure 41).

³¹⁰ « Avant, quand j'étais directrice du bureau du parlement, j'ai beaucoup lutté pour que nous ayons un bureau dans la *Bundespressekonferenz*. J'ai dit: "Oui, ça coûte de l'argent. Evidemment. Mais la proximité spatiale est importante." Et c'était précisément pour les petites histoires, que l'on ne remarque pas quand on reste dans sa rédaction centrale et qu'on a besoin 20 minutes pour y aller. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

3.1.2. Une distance à la Pressehaus parfois assumée

La question s'est posée notamment avec le déménagement de l'antenne berlinoise de l'agence de presse DPA de la Reinhardtstraße, à 5 mn à pied à Kreuzberg.

Klaus Blume, DPA : « Ob wir noch in der Reinhardtstraße sind oder in der Markgrafenstraße, die einzige Unterschied ist eben, dass jetzt, wenn es eine Bundespressekonferenz gibt, die Kollegen brauchen 5 Minuten zu Fuß, und dann brauchen sie von dort 10 Minuten mit dem Taxi. Das heißt, sie müssen ein bisschen schneller los und sie müssen mit dem Taxi fahren. Es ändert nichts. Und es ist auch so, wenn eine Bundespressekonferenz ist, dann können wir sie auf dem Monitor sehen. Wir können die Pressekonferenz da folgen. Und natürlich ist es gut, wenn ein von uns hin geht, sonst kann man keine Frage stellen, wenn man nicht dort ist. Es ist manchmal so, dass ein Journalist hin geht aber alle hören die Pressekonferenz und sehen sie auf dem Bildschirm und zu hören was Wichtiges gesagt wird. »³¹¹

Justus Demmler³¹², DPA : « Ein dritter Parameter war, dass wir auch nicht beliebig von dem Mitte entfernen können. Wir brauchen eine Nähe zu Bundespressekonferenz und zum Bundestag und zu den Schwerpunkten der politischen Berichterstattung. Viele Kolleginnen und Kollegen finden, dass wir hier schon eine Grenze erreichen. Sie sagen, wenn man die Fahrt zählt sind wir zu weit. Es gibt eine Situation, dass man 20 Minuten vor einer Pressekonferenz in die Bundespressekonferenz eingeladen wird. 20 Minuten sind die Grenze, wo wir wissen, dass es für keinen von hier schwierig wird, wenn man gleich gehen muss. Aber es ist bisher noch nicht eingetreten. Wir haben noch nichts verpasst, seit wir hier sind. Gut, jetzt, ist es im Moment noch Juli. Es ist vielleicht nicht ganz so hektisch wie sonst. Aber die Tatsache ist auch, dass diese Situation nicht öfter als zwei-drei Mal pro Jahr vorkommt. Meistens haben wir eine Dreiviertel-Stunde oder wenigstens eine halbe Stunde, wenn es kurzfristig geht. Und das können sie von hier immer auch gut schaffen. Aber wenn sie mit Kolleginnen und Kollegen hier im Haus reden, werden sie von manchen hören, dass sie sagen, es ist an der Grenze. Manche sagen auch es ist zu weit. »³¹³

On note tout de même une différence de taille entre membres de la BPK et ceux de la VAP. Les correspondants étrangers sont moins dépendants de ces conférences de presse qui apportent finalement qu'assez peu d'éléments utiles pour leur couverture de l'actualité générale du pays (car les sujets traités sont beaucoup trop spécialisés). Autrement dit, l'intérêt de la *Pressehaus* peut aussi voir des limites. En effet, de droit, les membres de la VAP peuvent assister aux conférences de la BPK et poser des questions. Bien souvent cependant, les thèmes abordés sont bien trop pointus pour être adaptés à un public étranger qui a une connaissance moins

³¹¹ « Que nous soyons dans la Reinhardtstrasse ou dans la Markgrafenstrasse, la seule différence, c'est que lorsqu'il y a une conférence de presse, les collègues qui y allaient en 5 minutes à pied vont y aller en 10 minutes en taxi. Ils doivent partir plus tôt et prendre un taxi. Et il faut dire aussi que lorsqu'il y a une conférence de presse, on peut la voir sur les moniteurs. On peut suivre les conférences de presse comme ça. Et évidemment, c'est bien quand on y va. Parce qu'on peut évidemment poser des questions quand on est sur place. Quelquefois, un journaliste y va et tous écoutent la conférence de presse et la regardent sur l'écran et prennent ce qui se dit d'important. » Entretien réalisé à Berlin, le 19 mai 2010

³¹² L'entretien n'a lieu que quelques jours après le déménagement de la rédaction berlinoise à la différence de celui de Klaus Blume qui a été fait deux mois auparavant. Entretien réalisé à Berlin, le 20 juillet 2010

³¹³ « Un troisième paramètre était que nous ne voulions pas être n'importe où loin du centre. Nous avons besoin d'une certaine proximité avec la *Bundespressekonferenz*, le *Bundestag* et les lieux principaux des reportages politiques. Beaucoup de collègues trouvent que nous avons déjà atteint une limite ici et disent qu'en considérant le trajet, c'est trop loin. Nous sommes dans la situation de pouvoir aller en 20 minutes à une conférence de presse à la *Bundespressekonferenz* où nous sommes invités. 20 minutes, c'est la limite au-delà de laquelle ça devient difficile. Quand on doit y aller tout de suite. Bon, depuis que nous sommes arrivés, nous n'avons encore rien raté, malgré que nous soyons ici. Evidemment, pour l'instant, c'est encore juillet. Ce n'est donc pas aussi trépidant que normalement. Mais le fait est que cette situation n'intervient pas plus de deux ou trois fois par an. La plupart du temps, on a au moins trois quarts d'heure ou au minimum une demi-heure. Pour y aller tout de suite. Et ça, vous pouvez le faire largement depuis ici. Mais si vous parlez avec des collègues dans la maison, vous entendrez de certains que, oui, nous sommes, oui, à la limite. Certains disent même que c'est trop loin. »

étendue des enjeux intérieurs de la politique allemande. A l'inverse, les journalistes allemands, comme citoyens, comme contribuables, parfois comme individus engagés politiquement se sentent plus concernés personnellement et encore plus dans la pratique de leur métier.

Patrick Saint-Paul, *Le Figaro* : « Mon prédécesseur travaillait de chez lui mais m'avait dit : « si tu veux un bureau, tu peux aller regarder là. » Il m'avait emmené visiter les locaux et en fait, je ne trouvais pas l'atmosphère particulièrement engageante. Quand on y va, on en voit que des portes fermées. Si j'avais retrouvé un endroit avec une ambiance un peu de rédaction, ça m'aurait peut-être attiré. Mais là, non. Y aller pour un bureau, et trouver des portes fermées, voir seulement quelques collègues. Je ne vois pas vraiment l'intérêt. »³¹⁴

Chez les journalistes, la distance des uns et des autres à la *Pressehaus* permet de proposer un schéma simple de leur répartition dans la capitale, valable autant à Bonn qu'à Berlin. La *Pressehaus* et ses abords regroupent plus d'Allemands que d'étrangers parce qu'elle attire les grosses structures, les grandes rédactions. Les rédactions locales (*General Anzeiger* à Bonn, *Tagesspiegel*, *Die Welt* par exemple à Berlin) sont plus en retrait comme l'immense majorité de ceux qui travaillent à leur domicile (en particulier à Berlin).

3.2. Le Bundestag

Bien peu de capitales dans le monde (du moins dans des démocraties) soutiennent une telle concentration de journalistes près d'institutions majeures : à Bonn et à Berlin 65 et 38% des journalistes se trouvent à moins de 10 minutes à pied du Parlement.

Le Reichstag, avec sa nouvelle coupole dessinée par Norman Foster au début des années 1990, est devenu un symbole du statut de capitale de Berlin. Nombreux sont les députés qui utilisent son image sur leurs sites Internet tout comme la Chancellerie fédérale, sur la terrasse de laquelle le Reichstag sert d'arrière-plan. L'investissement symbolique du lieu se lit également dans les « plateaux » des journalistes de fin de reportage ou même pour l'enregistrement de débats avec des politiques (figure 42).

L'une des causes de cette proximité tient au tropisme du rôle prépondérant du *Bundestag* dans la vie politique allemande. Le vote des lois comme le choix des chanceliers procurent de nombreuses informations à relayer. A quelques événements importants mais ponctuels s'ajoutent le travail quotidien des commissions, des débats pour le vote des lois, et le contrôle permanent du gouvernement, par exemple, par des séances de questions au gouvernement (*Befragung der Bundesregierung*). Parmi les membres du *Bundestag*, on trouve évidemment tous les principaux leaders des partis³¹⁵, ou du moins, ceux qui ne sont pas au gouvernement. Gerd-Joachim von Fallois, journaliste à la chaîne de télévision Phoenix, estime à une centaine, le nombre de députés qui sont régulièrement sollicités par les médias et également à une centaine le nombre de journalistes qui arpentent très régulièrement les couloirs du *Bundestag* soit une petite société d'environ 200 personnes³¹⁶.

³¹⁴ Entretien réalisé à Berlin, le 31 mai 2010

³¹⁵ Les politiciens les plus importants mais qui ne sont pas au *Bundestag* exercent en général des responsabilités dans les *Länder*. C'était le cas par exemple de l'ancien chancelier Gerhard Schröder en Basse-Saxe ou de son rival de l'élection de 2002, Edmund Stoiber, en Bavière.

³¹⁶ Entretien avec Gerd-Joachim von Fallois, réalisé à Berlin le 25 juin 2010.

Figure 42 - Tournage d'une émission politique pour la chaîne de télévision publique ARD sur la terrasse de la Marie-Elisabeth-Lüders-Haus



Au fond, se dessinent les bâtiments du Reichstag (sur la gauche) et de la Paul-Löbe-Haus (sur la droite). L'invité est Sigmar Gabriel, président du SPD. © ARD-Hauptstadtstudio/Eric Thevenet, 2010

Les rendez-vous entre députés et journalistes ont souvent lieu dans les bureaux des parlementaires, ce qui fait des bâtiments du *Bundestag* un vaste espace d'échanges d'informations et de rencontres entre les individus. L'avantage de ces rencontres est, outre le fait que le député ne se déplace pas, la confidentialité. Si on peut tout à fait imaginer que le déplacement du parlement de Bonn à Berlin n'a pas changé l'importance de l'institution, ni les enjeux médiatiques de ce qui se passe dans ses murs, des éléments ont pu tout de même perturber ces rapports quotidiens entre presse et politique. En premier lieu, il faut tout d'abord rappeler que les politiques et surtout les journalistes ont moins le temps de se déplacer et qu'ils préfèrent de plus en plus le téléphone. Les interviews sont donc plus courtes (10 minutes au lieu d'environ une demi-heure).

D'autre part, les contacts n'interviennent pas seulement dans le cadre formel d'un rendez-vous prévu à l'avance, et en ce qui concerne ceux-là, le déplacement de la capitale a introduit des changements assez profonds. Le *Bundestag*, à Bonn comme à Berlin, a toujours été un lieu relativement ouvert. Il est assez facile d'y entrer, que ce soit avec une carte d'accréditation du *Bundestag* ou avec l'aval d'un député. Nul assesseur n'accompagne les visiteurs qui sont libres d'errer dans les couloirs. Ceux qui viennent assister aux séances peuvent entrer et sortir sans attendre la fin d'une session ou son interruption, et nombreux sont les groupes scolaires à faire ce pèlerinage démocratique en passant quelques minutes ou dizaines de minutes à écouter une séance de questions au gouvernement. La proximité des rédactions, à Bonn surtout, facilite donc aussi cet accès pour les journalistes qui peuvent, en théorie, facilement apprendre les résultats d'une commission ou du vote d'une loi.

Bettina Gaus, *taz* : « Manchmal kommt mal etwas anderes aus, um mit man nicht gerechnet hatte. Ich erinnere mich in Bonn, dass ich am Donnerstagabend, da hatte ich sehr spät noch einen Termin und hatte nichts zu tun und denn bin ich im Bundestag gegangen und habe eine Debatte über einer Wehmachtausstellung angehört, die ich normalerweise nie angehört hätte. Und ich war auch die einzige Journalistin. Und es war eine ungeheure

interessante Auseinandersetzung, die plötzlich zu der deutschen Vergangenheit bewältigen wurde. Schily fing an zu weinen während seiner Rede. Dregger, ein CDU-Politiker, fing weiter auch zu weinen. Eine Politikerin der Grünen hat in einer persönlichen kurzen Intervention erzählt, wie sie auf dem Dachboden nach dem Tod ihres Vaters eine SS-Uniform gefunden hatte. Es war eine ungeheure, persönliche, dichte, politisch sehr wichtige Debatte. Ich hätte die mit Sicherheit nicht wahr genommen. Das war ein Zufall, dass ich hin gegangen bin aber wenn das nicht diese räumliche Nähe gewesen würde... wie gesagt, hatte ich nicht anderes zu tun, schaue ich noch mal was im Bundestag läuft. Ich glaube, dass es passiert, wie gesagt, viel seltener. Und wenigstens im Haus der Bundespressekonferenz. Ich schaue mir die Pressekonferenzen noch mal an und es bedingt nicht die räumliche Nähe. »³¹⁷

La même anecdote n'aurait sans doute pu être rapportée pour Berlin parce que la fragmentation de l'espace des individus ainsi que les quelques centaines de mètres de plus qui séparent les rédactions du *Bundestag* réduisent mécaniquement la capacité du parlement à être un lieu de passage.

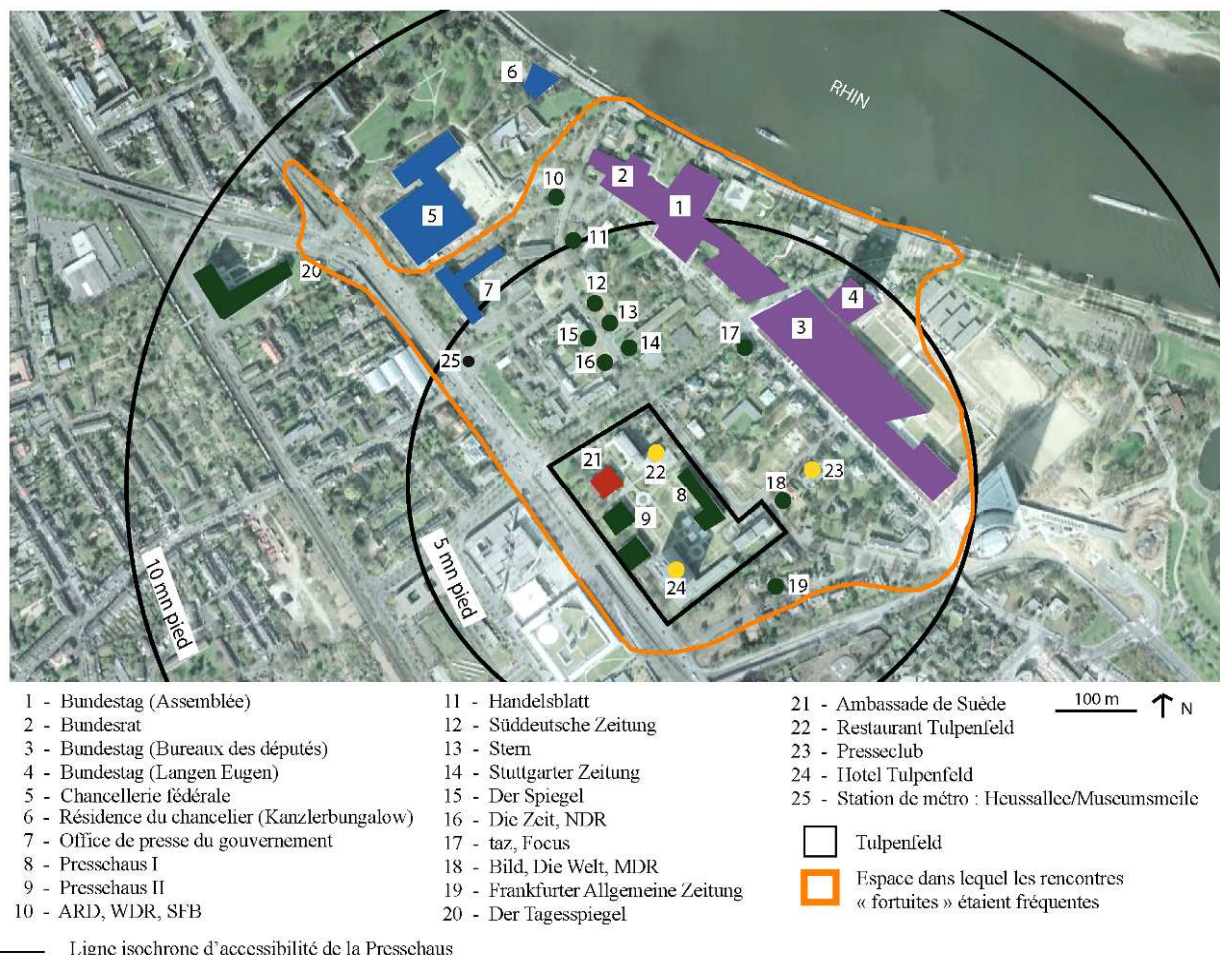
Un deuxième aspect rend la situation actuelle de Berlin différente. La forme rénover du *Bundestag* à Bonn n'offrait qu'une seule porte, et un seul grand hall d'entrée. Pour rencontrer quelqu'un « par hasard », il suffisait donc de se poster à la sortie et de l'attendre. A Berlin, la configuration du bâtiment du Reichstag est totalement différente. Premièrement, l'assemblée est au centre de larges couloirs circulaires et il est possible de sortir de l'hémicycle par plusieurs côtés. Aucun hall n'a vraiment été aménagé pour avoir la fonction qu'ont plusieurs pièces du Palais Bourbon à Paris, à savoir de servir d'arrière-cour à la majorité et à l'opposition et de parler aux journalistes. Puis, et c'est sans doute le plus important, il y a plusieurs sorties sur des côtés et des niveaux différents. En effet, on peut passer directement dans la rue ou emprunter un réseau de tunnels reliant le Reichstag aux bâtiments qui abritaient les bureaux des députés, qui n'ont donc plus forcément à passer par l'extérieur pour rejoindre l'hémicycle. Ce jeu de tunnels n'est évidemment pas public et confère à l'édifice, même si les locaux sont neufs et élégants, une impression de labyrinthe.

A Bonn, comme à Berlin, des espaces sont aménagés sous la forme d'un bar à l'intérieur même du *Bundestag* pour le travail des députés, juste à côté de l'hémicycle. Avant 1999, il y avait également un restaurant administratif (une « cantine » comme on dit en allemand) dans les locaux du *Bundesrat* à côté. A Berlin, un restaurant chic, le *Käfer*, se trouve au sommet du Reichstag, juste sous l'immense terrasse sur laquelle les touristes viennent monter dans la coupole et regarder les toits de Berlin.

³¹⁷ « Il peut arriver quelque chose avec lequel on n'avait pas compté. Je me souviens, à Bonn, quand le jeudi soir, j'avais un rendez-vous assez tard et que je n'avais rien à faire, je suis allée au *Bundestag* pour écouter un débat sur une exposition de la Wehrmacht, que je n'aurais en temps normal jamais écouté. Et j'étais en plus la seule journaliste présente. Et c'était monstrueusement intéressant de voir cette session sur la manière dont l'Allemagne surmontait son passé. Schily [Ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Schröder] a commencé à pleurer pendant son discours. Dregger, un politique de la CDU, a aussi éclaté en sanglots. Une politique des Verts, dans une courte intervention très personnelle, a raconté comment elle avait retrouvé un uniforme de la SS dans un grenier après la mort de son père. Et c'était un débat monstrueusement dense, politique et important. Je ne l'aurais à coup sûr jamais pris au sérieux. C'était d'ailleurs un hasard que j'y sois allée. Mais sans cette proximité physique, avec rien à faire, je n'aurais pas été voir ce qui se passait au *Bundestag*. Je pense que ça se passe moins comme ça maintenant, et particulièrement dans la maison de la *Bundespressekonferenz*. Je regarde à la télé les conférences de presse de la *Bundespressekonferenz* et ça ne nécessite pas de proximité spatiale. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

Tous ces éléments confèrent au *Bundestag* de Bonn (carte 35) des éléments laissant une large part de spontanéité dans les rapports entre les usagers du bâtiment et a laissé la place à une « industrie de la politique » berlinoise plus rationnelle sans doute, mais moins propice aux interactions.

Carte 35 – Proximités entre politique et médias à Bonn (à partir des données de 1996)



Fond de carte : © Google Earth, photographie aérienne, 2003

3.3. La place des autres grandes institutions

Hors de l'espace du *Bundestag* et de la *Presschaus*, d'autres lieux institutionnels peuvent jouer un rôle particulièrement important.

Il en est ainsi de la Chancellerie fédérale notamment. Le chancelier est à la tête du gouvernement. De nombreuses rencontres ont lieu dans ses murs. Les journalistes y sont invités pour toutes les venues de chefs d'Etat importants.

Le chancelier fédéral et ses conseillers politiques peuvent aussi ponctuellement ressentir le besoin de se faire connaître mieux des journalistes et de les inviter en petits comités. Evidemment, une hiérarchie s'établit vite entre les journalistes, souvent des plus grands journaux, y compris internationaux et les autres. Dans les années 1970, à Bonn, il a été construit dans les jardins de la nouvelle Chancellerie, un bâtiment annexe qui servait de résidence au chancelier. Y être admis

permettait d'avoir des informations plus nombreuses et plus fraîches. De la même façon, une fois à Berlin, Gerhard Schröder a, dans les premières années de ses mandats, organisé des dîners avec des petits comités, où, en présence de quelques conseillers, il a reçu quelques journalistes, en général en fonction de la renommée des médias pour lesquels ils travaillent.

Les autres ministères jouent un rôle dans les sociabilités comparables à celui de la Chancellerie mais proportionnelles à leur importance. Le plus fréquenté est l'*Auswärtiges Amt*, notamment en rapport avec des manifestations liées à la diplomatie.

4. Les sociabilités extérieures dans la ville-capitale

Les lieux à usage professionnel, en particulier la *Pressehaus* et le *Bundestag* n'ont évidemment pas l'exclusivité des rencontres informelles qui concourent au fonctionnement quotidien de la capitale. Ils s'ajoutent à une pratique plus générale de la ville, qui a ses propres logiques. Les sociabilités ne peuvent se résumer à quelques lieux, fussent-ils emblématiques. Le quartier gouvernemental n'a rien du ghetto tel qu'il a pu être décrit par Birgit Neuer pour la socialisation dans certains quartiers de Los Angeles (NEUER, 2003).

4.1. Espaces interstitiels des quartiers gouvernementaux

4.1.1. L'espace totalement intégré de Gronau, à Bonn

La probabilité de rencontres fortuites dans un espace urbain dépend de plusieurs paramètres à la fois d'ordre temporels et spatiaux. En effet, on a plus de chance de rencontrer quelqu'un en lien avec sa vie professionnelle dans les périodes où l'on travaille, les jours ouvrés que pendant les week-ends.

Parmi les paramètres spatiaux, si on prend le cas des fonctions de capitale, il faut considérer la densité des lieux en charge de ces espaces. Deuxièmement, l'agencement même des bâtiments les uns par rapport aux autres peut également jouer tout comme les positions relatives des points d'arrivée dans le quartier (notamment par les transports en commun), les espaces traversés ou encore les impasses. A Bonn, la concentration de fonctions et d'employés autour du quartier de Gronau imposait un grand nombre de circulations sur un petit espace. Et les trajets étaient plus ou moins déterminés par la B9, qui était la voie par laquelle les individus arrivaient, et le Rhin, qui lui conditionne les impasses.

Tissy Bruns, *Der Tagesspiegel* : « Das andere war, dass durch diese kurzen Wege und diese räumliche Dichte man natürlich irgendwie ein ganz anderes – also wenn ich morgens aus der U-Bahn ausgestiegen bin, Heussallee, hatte ich vielleicht drei Minuten Weg bis zur Dahlmannstraße, aber wenn ich Glück hatte, habe ich auf dem Weg halt Joschka Fischer getroffen, der in der Dahlmannstraße schräg gegenüber so eine schrecklich kahle Wohnung hatte. Der fragte einen dann immer erstmal aus, was so unter Journalisten gesprochen wird. Oder man traf einen Kollegen, der hat gerade den auf der Straße getroffen, undsoweiter undsoweiter. Also die zufällige Begegnung, die war viel präsenter, viel häufiger und man war dadurch immer in so einem Strom von Informationen, Gerüchten, Klatsch, Neuigkeiten, während es ja hier alles sehr viel weiter auseinanderliegt. »³¹⁸

³¹⁸ « L'autre chose, c'était ces petits parcours, cette densité sur le plan spatial. Lorsque le matin je sortais du métro, Heussallee, j'avais peut-être trois minutes à pied jusqu'à la Dahlmannstrasse, avec un peu de chance, je croisais Joschka Fischer sur le chemin, qui avait dans la Dahlmannstrasse bizarrement un logement si dépouillé

4.1.2. A Berlin, moins de rencontres fortuites...

L'entretien réalisé avec Ewald König, journaliste autrichien, longtemps correspondant de *Die Presse* puis aujourd'hui pour le site Internet européen *Euractiv* permet de comparer directement les conditions de rencontres fortuites dans le quartier gouvernemental à Bonn et à Berlin.

Ewald König, *Die Presse* : « Ein anderer Vergleich zwischen den Pressehäusern ist noch der, dass im Tulpenfeld in Bonn die Politiker mehr oder weniger auch durchgegangen sind, durch die Presselandschaft. Und hier steht das Pressehaus fast in einer Sackgasse. Obwohl es direkt neben dem Bundestag steht und ganz nahe zum Bundeskanzleramt, ganz nahe. Also wenn ich jetzt einen Termin im Bundeskanzleramt oder im Bundestag habe, fahre ich mit dem Fahrrad hin und bin in ein oder zwei Minuten da. Aber dazwischen ist die Spree und damit ist das Pressehaus hier ein bisschen abgelegen.

AL: Es gibt also weniger zufällige Begegnungen?

EK: Genau. Wir haben von unserem Büro aus, von *Euractiv*, einen guten Blick in den Saal der Bundespressekonferenz, man kann hier die Politiker abfangen, man kann sie kurz vielleicht ansprechen oder bei der Pressekonferenz halt live erleben. Aber wenn ein Politiker hier ist, dann nur zum Zweck der Pressekonferenz. In Bonn war das mehr ein bisschen gemischt. Da konnte man auch einen, der zur Arbeit geht im Bundestag und durch das Tulpenfeld durch gegangen ist treffen. »³¹⁹

Le passage exprime deux points importants concernant les rencontres fortuites à Berlin. Tout d'abord, elles sont beaucoup moins nombreuses. Les journalistes qui fréquentent le Reichstag l'avaient déjà noté pour cet espace particulier, où hors de rencontres véritablement provoquées par des rendez-vous, il était difficile d'attendre le passage des élus.

L'enclavement exprimé de la *Pressehaus* peut faire sourire. L'immeuble fait face directement aux bureaux des députés. La présence de la rivière Spree oblige à passer par un des trois passages offerts dans ce quartier et n'allonge pas beaucoup les distances. Par contre, il est vrai que la *Pressehaus* de Berlin ne se trouve plus entre un point d'arrivée majeur (la B9 ou la station de métro Heussallee/Museumsmeile) et les bureaux du *Bundestag*. Autrement dit, c'est moins l'augmentation (relative) des distances que l'agencement des bâtiments et les barrières psychologiques qui rentrent en considération.

La situation est sans doute un peu différente dans le quartier entre la Spree et Unter den Linden, où se mêlent mieux les rédactions et l'emprise foncière du *Bundestag*. Cependant, la

et qui me demandait ce qui se tramait parmi les journalistes. On croisait un collègue qui avait rencontré untel, etc. La rencontre par hasard était beaucoup plus présente, beaucoup plus fréquente. On se trouvait toujours dans un tourbillon d'informations, de rumeurs, de clashes, de nouvelles, et c'est différent aujourd'hui que l'on vit beaucoup plus loin les uns des autres. » Entretien réalisé à Berlin, le 26 mai 2010

³¹⁹ « Une autre comparaison entre les *Pressehäuser* [pluriel de *Pressehaus*] est que les politiques traversaient tous plus ou moins le Tulpenfeld à Bonn, à travers le paysage de la presse. Et ici, la *Pressehaus* se situe pratiquement dans une impasse. Bien que le *Bundestag* soit directement en face, que nous soyons très près de la Chancellerie. Lorsque j'ai un rendez-vous à la Chancellerie ou au *Bundestag*, j'y vais en vélo et j'y suis en une ou deux minutes. Mais entre les deux, il y a la Spree. C'est ce qui rend la *Pressehaus* ici un peu isolée. AL: Ca veut dire qu'il y a moins de rencontres par hasard ? EK: Exactement. Nous avons depuis notre bureau de l'*Euractiv* une très bonne vue sur la salle de la *Bundespressekonferenz*. On peut y intercepter des politiques, on peut peut-être parler brièvement avec eux, ou voir la conférence de presse en direct. Mais quand un politique est là, il vient dans le but de la conférence de presse. Et à Bonn, c'était moins clair. On peut rencontrer quelqu'un qui allait seulement travailler au Bundestag et qui passait à travers le Tulpenfeld. » Entretien réalisé à Berlin, le 31 mai 2010

réduction des trajets par manque de temps, réduit mécaniquement la probabilité de se rencontrer de manière fortuite.

4.1.3. ...d'où l'institutionnalisation de lieux tiers utilisés pour la rencontre

La difficulté accrue de rencontre se traduit par la nécessité de provoquer l'échange par des rendez-vous. Bien sûr, à Bonn déjà, l'immense majorité des échanges entre journalistes et politiques ou entre politiques ou journalistes entre eux a lieu à la suite d'une prise de rendez-vous. La compilation des témoignages fournis par les enquêtés qui ont travaillé à Bonn ne permettent pas de faire remonter le nom de restaurants et de cafés³²⁰. Seul est évoqué le restaurant du Tulpenfeld, qui avait plus la forme d'un self à usage professionnel, et était situé comme son nom l'indique sur le terrain du Tulpenfeld. Sa position faisait que s'y rencontraient souvent des politiques, des conseillers de la Chancellerie située non loin et des journalistes, par hasard ou de manière planifiée auparavant au téléphone. Le « Tulpenfeld » était, comme l'espace de la rue du quartier, partie intégrante de ce grand campus. Les restaurants les plus huppés étaient en revanche à l'époque (comme aujourd'hui) situés loin du quartier gouvernemental, à savoir dans le centre-ville ou à Bad Godesberg, autrement dit, dans des lieux beaucoup plus proches des lieux d'habitation.

A Berlin, en revanche, des lieux de sociabilité hors lieu de travail ont une importance bien plus grande puisque les rencontres doivent être planifiées à l'avance. *A priori* les possibilités de rencontre dans un lieu tiers, un café ou un restaurant, paraissent bien plus étendues qu'à Bonn. Cependant, il n'est souvent pas question pour des gens avec un emploi du temps extrêmement rempli de trop s'éloigner de leur bureau. C'est pourquoi ces lieux dessinent une véritable géographie dans la ville.

Un lieu revient particulièrement souvent dans les enquêtes, il s'agit du café Einstein, ouvert en 1996 à l'angle de la Neustädtische Kirchstraße et d'Unter den Linden. 11 journalistes et les 2 députés berlinois interrogés l'ont spontanément mentionné. Si l'on retranche de notre échantillon les personnes qui n'ont travaillé qu'à Bonn ou en Allemagne avant 1996, la proportion est relativement importante. Le café Einstein fait également l'objet de paragraphes assez longs dans des ouvrages sur le paysage médiatique berlinois (KRAMP et WEICHERT, 2010a et b). Il se divise en deux espaces relativement différents. Vers l'avant, se trouve la terrasse où se pressent beaucoup de touristes (elle donne sur Unter den Linden) et l'arrière, plus calme, occupé justement par des journalistes et des politiques. Le café est prisé parce qu'il jouxte le bureau des députés qui se trouvent sur Unter den Linden sans être éloigné des autres. S'il se trouve à plus d'un quart d'heure à pied de la *Pressehaus*, il a dans son voisinage de grosses rédactions, celles des deux chaînes publiques (ARD et ZDF) et de journaux comme la *Zeit* ou la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Plus près du *Bundestag*, aucune enseigne n'a autant de capacité en places assises, notamment à l'arrière de l'établissement donc sans trop de touristes.

³²⁰ Du moins, si on ne considère que les lieux évoqués en commun par au moins deux enquêtés.

Eva Högl, députée SPD : « Es ist ein guter Treffpunkt, also erstens gibt es exzellentes Essen, einen hervorragenden Kaffee, einen ausgezeichneten Geschäftsführer, freundlichen Service und es ist ein guter Treffpunkt. Aber man darf sich dort nicht treffen, wenn man etwas besprechen müsste, was keiner hören soll, weil es sehr offen ist, und andere es mithören, und deswegen ist es kein Café, in dem man jetzt ganz private verschwiegene Dinge oder wenn man sich mit jemandem trifft, mit dem man nicht gesehen werden möchte. Dann geht man besser nicht ins Café Einstein. Aber ich bin da häufig, weil es ja hier bei mir um die Ecke ist. »³²¹

Le café Einstein devient un espace tellement pratiqué, qu'il en devient impossible d'en profiter pour des rencontres véritablement informelles. C'est plus une cantine très confortable ou un lieu où l'on se montre. Cet aspect tend d'ailleurs à agacer certains journalistes qui y vont moins et préfèrent pour de simples pauses déjeuners, des lieux où l'on est moins exposé au regard de concurrents.

Günter Hofman, *Die Zeit* : « Ich geh gern ins Einstein, aber wenn ich mich vertraulich mit jemandem verabreden will, geh ich nichts ins Einstein, weil ich jeden zweiten kenne. Das ist nicht der Ort, wo man sich vertraulich trifft, sondern ich weiß, es ist meine politische Klasse, die dort auftaucht. Da geh ich lieber hier (...) in die kleinen Cafés. Aber das ist auch ein Vorteil, ich finde, dass finde ich auch keinen Nachteil, Berlin ist schon viel mehr Stadt als Bonn. Das ist schon auch schön finde ich, dass man diese Stadt so angenehm nutzen kann. Man trifft ja sogar abends im Theater Politiker, das hat es in Bonn überhaupt nicht gegeben. »³²²

Autre lieu de fréquentation pour les journalistes et les politiques, la « Ständige Vertetung » ou « StäV ». Ce bar-restaurant a une histoire tout à fait particulière puisqu'il s'agit d'un cas rare et peut-être unique de déplacement non pas d'une institution mais de lieu de sociabilité de Bonn à Berlin. En effet, les deux gérants, anticipant le départ des institutions, ont fermé leur établissement à Bonn pour en ouvrir un à Berlin en 1999. Au départ, le lieu est conçu comme le rendez-vous des Bonnois en jouant sur une certaine nostalgie et une (sympathique) revendication contre le déménagement à Berlin. Le nom même du restaurant rappelle le statut de l'ambassade de RFA en RDA et s'amuse d'une situation qui serait provisoire. Les murs sont tapissés de photos retraçant toute la vie politique ouest-allemande depuis Konrad Adenauer. Il semble que cet établissement ait depuis quelques années beaucoup moins d'importance que le « Einstein ». Deuxièmement, le lieu est surtout évoqué, à une exception près, par des correspondants français présents au début des années 2000. Comme le note Heinrich Wefing, de la *Zeit*, l'établissement est devenu, hormis pour ses spécialités de bières rhénanes, une institution très berlinoise.

D'autres restaurants, plus chics, sont mentionnés par les enquêtés. Le très huppé « Borchardt », entre le Gendarmenmarkt et la Friedrichstraße notamment partage avec l'« Einstein » le privilège qu'il faut y être vu, qu'il est de bon ton de pouvoir y inviter un politique.

³²¹ « C'est un très bon lieu de rendez-vous, alors premièrement parce que les plats sont excellents, un café remarquable, un gérant qui sort de l'ordinaire, un service très sympathique et c'est un bon lieu de rencontre. Mais on ne doit pas s'y voir, si on doit parler de quelque chose que personne ne doit entendre, parce que c'est très ouvert, et les autres entendent, et c'est pourquoi ce n'est pas un café dans lequel on se voit de nos jours pour des choses qui doivent rester discrètes ou privées ou quand on se voit avec quelqu'un, avec qui on ne veut pas être vu. Dans ce cas, plutôt pas au Café Einstein. Mais j'y suis souvent, parce que c'est pour moi juste au coin de la rue. » Entretien réalisé à Berlin, le 1^{er} juin 2010

³²² « Je n'ai rien contre le Einstein. Quand j'ai un rendez-vous avec quelqu'un, je ne vais jamais dans le Einstein parce que je connais tout le monde. Ce n'est pas très confidentiel. Je sais que c'est ma classe politique. Quand je vois un fonctionnaire, je préfère l'emmener par ici (...) dans un petit café. Mais ce n'est pas un désavantage de Berlin, d'avoir un peu plus de ville. C'est quand même bien de pouvoir profiter de la ville. Vous avez ici des politiques fans de théâtre, que vous n'aviez pas du tout à Bonn. » Entretien réalisé à Berlin, le 15 juin 2010

Ses rideaux rendent la salle invisible depuis la rue. Il est également un peu plus éloigné des bureaux du *Bundestag*. Différence de taille avec le café « Einstein », il est plus utilisé pour des dîners que pour des petits-déjeuners ou des déjeuners, puisque le fréquenter demande plus de temps.

Non loin, se trouve le restaurant Bocca di Bocco, sur la Friedrichstraße évoqué par 2 enquêtés remplit un peu les mêmes fonctions que le Borchardt. Puis, juste à côté de la *Pressehaus*, dans un quartier donc plus discret, beaucoup moins touristique, se trouve le « Kranzler Eck ».

Enfin, les auteurs Kramp et Weichert ajoutent à cette liste le « San Nicci » ainsi que le « Grill-Royal », situé sur les bords de la Spree, au niveau de la Friedrichstraße, ouvert en 2007 et encore plus cher que les adresses précédentes (KRAMP et WEICHERT, 2010b). Son ouverture est pour les auteurs un signe que Berlin devient le lieu d'émergence de la vie mondaine dans le domaine de la politique et surtout des médias, ce qui n'était pas le cas à Bonn. « Der Promifaktor steht im Vordergrund. Es ist wohl kein Zufall, dass eines der beliebtesten Lokale für die einheimische Prominenz in der Friedrichstraße den Namen einer ähnlich lautenden Erfolgsserie aus den achtziger Jahren trägt »³²³ (KRAMP et WEICHERT, 2010a, p.60). Curieusement, les auteurs attribuent finalement quelques traits de nouveau riche » à la ville de Berlin, de ville „parvenue » pour reprendre une expression déjà utilisée au début du XX^e siècle.

Seuls les journalistes les plus importants ont véritablement la possibilité de fréquenter ces lieux avec des politiques. Le plus souvent, le café Einstein ou le restaurant Borchardt forment le point de rendez-vous de réunions de travail. Parler avec un politique à la table de ces établissements est d'ailleurs souvent considéré comme un moyen de s'afficher auprès des autres, de montrer que l'on fait partie de ce que Kramp et Weichert appellent les « journalistes de classe A » (*Alpha-Journalisten*).

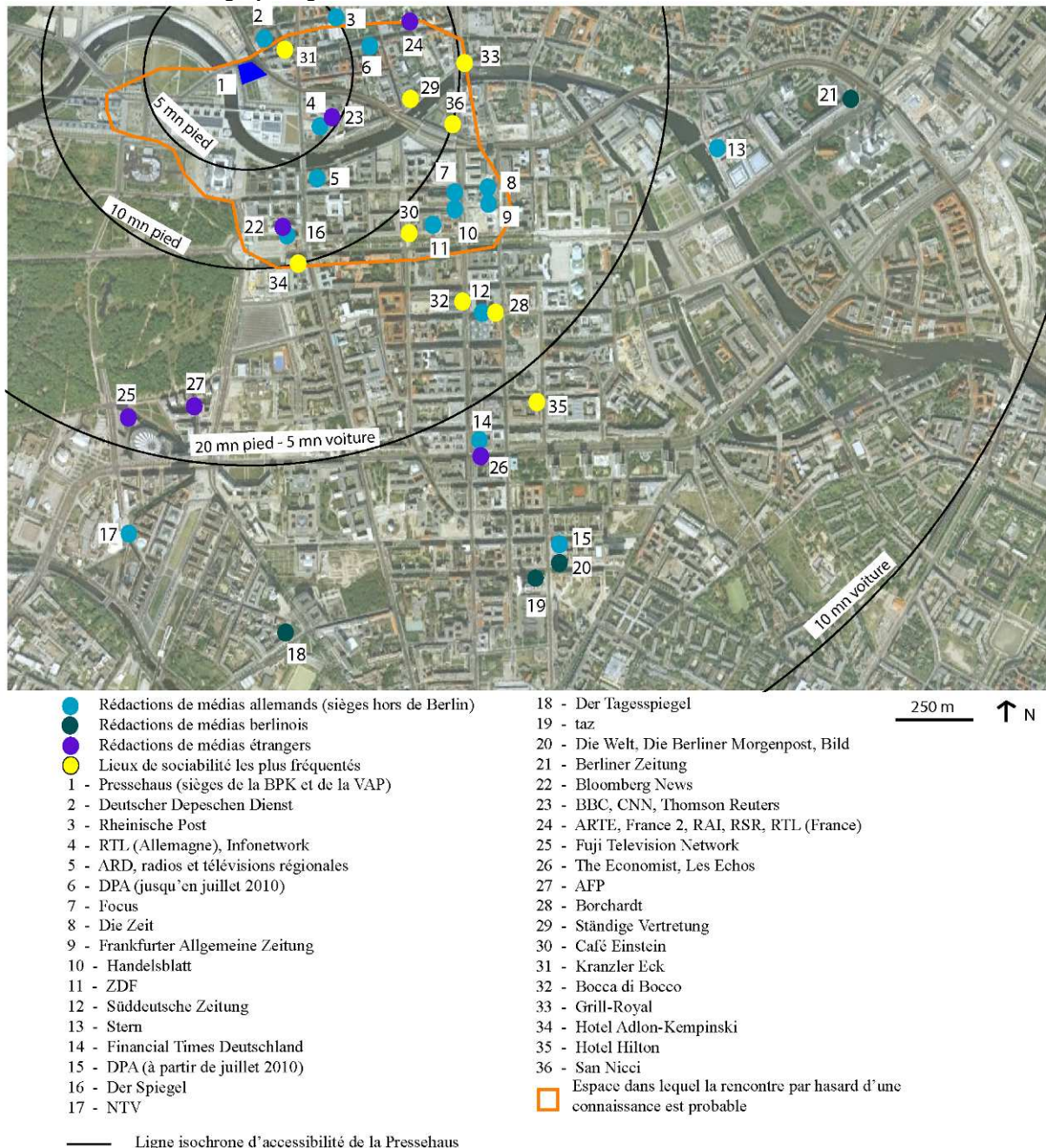
Bertrand Gallicher, *Radio France* : « Le Borchardt par exemple au Gendarmenmarkt. C'est là que se retrouvent aussi les politiques. Il y en a plusieurs de ces restaurants à Berlin. Mais le Borchardt, c'est un endroit où il faut être vu. C'est marrant, c'est le côté province de Berlin. Il est de bon ton de déjeuner avec un élu ou avec quelqu'un en vue. »³²⁴

La géographie de ces quelques lieux ne calque pas tout à fait avec celle dessinée autour du *Bundestag*. Certes, Mitte apparaît comme le quartier le plus fréquenté, mais il s'agit surtout des abords de la Friedrichstraße auxquels s'ajoute l'axe perpendiculaire du Schiffbauerdamm, le long de la Spree. Ce léger mouvement vers l'est s'explique par le grand nombre d'espaces libres, et donc déserts situés entre *Bundestag* et Chancellerie (carte 36).

³²³ « Le facteur de célébrité est en arrière-plan. Ce n'est pas un hasard si l'un des clubs préférés des célébrités locales porte un nom qui sonne comme une série à succès des années 1980 »

³²⁴ Entretien réalisé à Berlin, le 6 juillet 2010

Carte 36 – Géographie générale des médias à Berlin et lieux de sociabilités



Fond de carte : © Google Earth, photographie aérienne de 2007 ; Réalisation : A. Laporte, 2011

4.1.4. Les Hintergrundgespräche

Il existe des opportunités plus collectives de rencontre entre médias et politiques. Certaines sont même institutionnalisées. En effet, à Bonn comme à Berlin, ont lieu ce que l'on appelle des *Stammtische*. Ce terme n'est pas spécifique au milieu de la capitale et désigne des repas collectifs. Ils permettent la rencontre entre politiques et journalistes dans un cadre plus informel, et avec la loi tacite qu'aucun crayon, ni micro ne doit être utilisé. L'intérêt n'est pas seulement de connaître tous les secrets, les scandales, les jalousies et les concurrences entre partis comme à l'intérieur. Ces événements constituent un cadre dans lequel les politiques peuvent

s'exprimer plus longuement et avec moins de contraintes que dans le cadre d'une conférence de presse filmée et diffusée en direct, où chaque mot doit absolument être pesé. Cela permet également à des gens en responsabilité d'expliquer leurs choix, d'exposer leurs projets de loi, c'est-à-dire de prendre le temps de la pédagogie avec ceux, qui, dans les semaines suivantes vont rendre compte de ces sujets. Ces conversations constituent ce que l'on appelle des *Hintergrundgespräche* (*Hintergrundgespräch* au singulier), traduisible littéralement par l'expression « conversation d'arrière-plan ». Il peut arriver que ces événements soient ritualisés et qu'un groupe de journaliste s'organise en structure informelle, et prend l'initiative d'inviter des politiques. Ou à l'inverse, ces derniers demandent à être invités. Ces groupes « d'arrière-plan » deviennent donc des *Hintergrundgruppe* ou *Hintergrundkreise* [cercles]. Certains sont très anciens et rassemblent une vingtaine de journalistes, en général de sensibilités différentes. Le « Deutscher Presseclub » est le plus ancien, né à Bonn à la fin des années 1950. Un autre plus récent, et également très actif, regroupe de nombreux journalistes de la presse régionale et s'est transporté à Berlin au moment du déménagement, s'appelle « *Die Provinz* ». Parfois, ce sont les politiques qui créent un *Hintergrundgruppe* en invitant régulièrement des journalistes de plusieurs médias à parler avec eux. C'est un peu ce qu'a fait Gerhard Schröder à la Chancellerie, comme évoqué plus haut.

Bettina Gaus, TAZ : « Jürgen Trittin hat beispielsweise lange einen Kreis gehabt, so alle sechs bis acht Wochen ging man miteinander essen. Jeweils ein Journalist von jeder überregionalen Zeitung. Das finde ich auch nicht anrühlich, weil wenn Die Welt und die taz und die Süddeutsche da sitzen, ist es keine Mausehelei im parteipolitischen Sinne. Aber trotzdem ist es inzwischen zur Unsitte geworden, weil natürlich da die Gefahr einer besonders großen Nähe besonders groß ist. »³²⁵

Selon Bettina Gaus et Gerd-Joachim von Fallois³²⁶, le nombre de ses cercles auraient augmenté après le déménagement à Berlin du fait que les gens se rencontrent moins par hasard. De même, Kramp et Weichert parlent d'une expansion des *Hintergrundgruppe*. Pour Berlin en 2010, ils en comptent 27 (mais ne donnent pas de chiffres sur Bonn) (KRAMP et WEICHERT, 2010b, p.61).

Que ce soit à l'initiative des politiques ou des journalistes, les *Hintergrundgespräche* demandent de la disponibilité de la part d'individus plus nombreux, et c'est pourquoi ils ont lieu dans les marges des emplois du temps, à savoir le soir ou le week-end. A Bonn, ces événements permettaient de discriminer ceux qui ne restaient que la semaine par rapport à ceux qui restaient le week-end.

Roger Boyes, The Times : « Und diese ganzen Animositäten und diese Sachen kamen raus. Der ganze politische Stil. Vor allem, wenn es einen Kandidat gab. Gegen Strauß, für Strauß ? Helmut Kohl – Er taugt ja nichts! – Doch, er ist ein großer Denker! Also all diese Ideen wurden da in dem Stammtisch geäußert, weil es privat

³²⁵ « Jürgen Trittin [Grünen] a, par exemple, eu pendant longtemps un tel cercle, qu'il réunissait toutes les 6 à 8 semaines, en invitant à des repas, un journaliste de chaque journal interrégional. Je ne trouve pas ça mauvais, parce que si *Die Welt*, et la *taz*, et la *Süddeutsche Zeitung* y sont ensemble, il ne s'agit pas de magouilles pour ou contre un seul parti politique. Mais, entre-temps, c'est quand même devenu une mauvaise habitude parce que naturellement le danger d'une trop grande proximité est particulièrement grand. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

³²⁶ Entretiens réalisés à Berlin respectivement les 25 et 30 juin 2010.

war. Es war ein Zuhause, wir haben diese Leute eingeladen, und das fand dann meistens am Montag statt. Also das waren im Grunde genommen Leute, die das Wochenende in Bonn waren. Entweder wie gesagt weil die dann einen Wahlkreis im Rheinland hatten oder umgekehrt, die waren so weit weg, die sind in Bonn geblieben. Oft war es so, die hatten Liebhaber in Bonn und die Frau war dann weit weg, in Südbayern, Oberbayern, und man erklärte ihr ‚Es ist zuviel Arbeit, ich schaffe das nicht, ich bin zu weit weg‘. Diese Mätressen hatten wir auch gekannt. Die waren meistens Sekretärinnen oder Frauen aus der Forschung oder was weiß ich. Aber wir wussten alle davon. Und haben selbstverständlich nichts gesagt. Ich weiß nicht, ob das das Politikum der Zeit damals, zum Beispiel ob die dann sowas ausplauderten oder nicht, ich glaube, eher nicht, ich glaube, die waren auch diskret. »³²⁷

Hans-Peter Schütz, *Stern* : « Sie müssen ja die wenn Sie die Bonner Szene betrachten, die hat ja eine gewisse Enge. Man war sehr nah zusammen, man war sich jeden Tag entweder auf dem Flur der Pressehäuser oder im - da gab es den sogenannten Presseclub, das war ein Restaurant praktisch, wo man aber auch politische Gespräche führen konnte. »³²⁸

A Bonn, le *Presseclub*, situé à Gronau servait de cadre pour ces *Stammtische*. Ce lieu jouait un peu le rôle d’extension de la *Pressehaus* mais en lui donnant une touche plus informelle. Les enquêtés, qui en ont parlé, expliquent que l’endroit était très certainement subventionné par l’Etat. Là, des groupes de journalistes invitaient ponctuellement à des repas des politiques, qui pouvaient parler dans un cadre plus informel. Il n’y a pas de véritable équivalent à Berlin. Le bar-restaurant qui se trouve au rez-de-chaussée de la *Pressehaus* du Schiffbauerdamm ne remplit pas cette fonction, ou du moins pas avec le même succès.

Par contre, le lieu de rencontre des *Hintergrundgespräche* à Berlin recoupe également celui des cafés. Le « Kranzler Eck », évoqué plus haut, est un lieu très utilisé. En règle générale, tous les *Hintergrundgespräche* ont lieu à Mitte. Les espaces de rencontre peuvent changer mais le quartier non, du fait de sa centralité.

Les tiers-lieux de la capitale que sont les cafés et les restaurants tout comme les espaces pratiqués dans le cadre des *Hintergrundgespräche* sont, à Berlin, sont situés dans les quartiers proches des adresses professionnelles et en particulier dans Mitte. Cet écart plus net entre quartiers du travail et quartier d’habitation se lit donc également pour la nouvelle capitale allemande en ce qui concerne les lieux de sociabilités. En revanche, à Bonn, la situation était beaucoup plus ambiguë puisque les limites entre sphère privée et sphère professionnelle sont souvent difficiles à retracer.

³²⁷ « Toute l’animosité, toutes ces choses sortaient. Toutes les coulisses de la vie politique ressortaient. Qui était candidat ? pour Strauß contre Strauß ? Helmut Kohl ? « Il est bon à rien ! » « Au contraire, c’est un grand penseur ! » Toutes ces idées sortaient lors de ces *Stammtische*. C’était privé, à la maison, on invitait ces gens. Et ça avait lieu le lundi. Avec des gens qui en règle générale étaient à Bonn. Soit qu’ils avaient une circonscription en Rhénanie, soit qu’au contraire, ils étaient si loin qu’ils restaient à Bonn. Ou ils avaient une maîtresse à Bonn, et ils venaient de Bavière du Sud et racontaient à leur femme là-bas "Oui, trop de travail, je n’aurais pas le temps, je suis trop loin", etc. Et ces maîtresses étaient connues. C’étaient des secrétaires ou des assistantes parlementaires, ou je ne sais qui. Mais on le savait tous. Et nous n’avons rien dit évidemment. » Entretien réalisé à Berlin, le 9 juin 2010

³²⁸ « Vous devez évidemment, si vous traitez de la scène bonnoise, dire qu’il y avait bien cette proximité consciente. On était tous proches les uns des autres, on se croisait chaque jour soit dans le hall des *Pressehäuser* ou dans ce que l’on appelait le *Presseclub*, qui était un restaurant en fait, où on pouvait aussi tenir des conversations politiques. » Entretien réalisé à Berlin, le 13 juillet 2010

4.2. Les sociabilités sur des espaces et des temporalités périphériques

4.2.1. L'espace de la rue hors du quartier gouvernemental

Les habitants de Bonn aiment à raconter qu'ils pouvaient rencontrer le week-end, en se promenant dans la forêt de Venusberg, les hommes politiques qu'ils voyaient durant la semaine au journal télévisé. Roger Boyes racontait, nous l'avons cité plus haut, qu'il pouvait rencontrer des responsables politiques dans son supermarché. De même, une journaliste française dans les derniers temps de la capitale à Bonn raconte comment en attendant quelqu'un à la gare centrale (située près du centre-ville, à plusieurs kilomètres de Gronau), elle a rencontré dans le hall par hasard le ministre du Travail. Autre exemple:

Gerd-Joachim von Fallois, *Phoenix* : « Ja, in Bonn war es in der Tat so, dass man gelegentlich Politiker auf dem Marktplatz traf, zum Beispiel den Herrn Ehmke von der SPD, aber auch Norbert Blüm, der lange Minister war im Kabinett Kohl, die wohnten übrigens auch mitten in Bonn und man sah auch ab und zu mal Polizeiauto vor irgendeinem Haus stehen und dort wohnte der Politiker XYZ, das wussten wir Korrespondenten, viele Bürger wussten es auch. »³²⁹

La taille de la ville, et surtout la concentration (résidentielle) des employés des fonctions de la capitale, rend évidemment possible de telles rencontres dans des lieux et à des moments de la journée ou de la semaine qui n'y prédisposent pas.

A Berlin, par contre, cette situation est extrêmement rare du fait de la taille de la ville. Croiser hors de Mitte un politique ou un journaliste de connaissance est presque impossible. Le seul quartier qui ferait exception, mais de manière très modeste, est celui de Charlottenbourg. Historiquement, se trouvaient de nombreux médias britanniques et américains autour de Savignyplatz et donc beaucoup de journalistes s'étaient installés dans ce quartier. Aujourd'hui, de nombreux Berlinoïses préfèrent ces espaces aux quartiers gentrifiés de Mitte et de Prenzlauer Berg, et qui ne sont pas aussi riches et isolés que les hectares de villas de Grünewald et de Dahlem. Quatre journalistes enquêtés y résident et l'une d'entre elle, Rosalia Romaniec évoque des contacts dans les rues autour de chez elle :

Rosalia Romaniec, *Deutsche Welle* : « Hier zum Beispiel um die Ecke ist ein Restaurant, da sitzt immer einer der Regierungssprecher oder irgendjemand von der Politik, gerade so die CDU-Leute sind hier beliebt. Da sehe ich oft Leute aus der Politikwelt, oder hier am Ku'damm. (...) Ja, hier gleich um die Ecke, und Ecke Mommsen- und Schüterstraße. Da ist ein Lokal Adnan. Das ist ein Italiener, wird von einem Türken betrieben, aber ein sehr anerkanntes, gutes Lokal und da sehen Sie jeden Abend jemanden. Das ist jetzt ein bisschen weit weg vom Schuss vom Regierungsviertel aus gesehen, aber auch da gibt es Lokale, wo man weiß, wenn man dahingeht, sieht man dann Leute. »³³⁰

³²⁹ Oui, à Bonn c'était ainsi que l'on rencontrait des politiques sur la place du marché [devant la Mairie, au centre-ville], par exemple M. Ehmke du SPD ou Norbert Blüm, qui a longtemps été dans le gouvernement Kohl, et qui vivaient dans le centre à Bonn, et on voyait aussi de temps en temps une voiture de police devant je ne sais quelle maison, et là vivait le politique X, Y ou Z, les correspondants le savaient, beaucoup d'habitants aussi. »

³³⁰ « On voit de temps à autre un porte-parole de ministère ou quelqu'un de la politique. Le quartier est très apprécié par des gens de la CDU. Je vois souvent des gens de la politique, ici ou sur la Ku'damm. (...) Oui. Là, juste au coin, puis à l'angle suivant, Mommsenstrasse et Schlüterstrasse, il y a un bar Adnan. Un italien. C'est un Turc qui le tient mais c'est reconnu comme un bon endroit. A chaque fois que vous y allez, vous voyez quelqu'un. C'est un peu loin du quartier gouvernemental. Mais ici aussi, on sait qu'il y a des bars où untel va. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

La capacité des choix à Berlin peut donc conduire ponctuellement à l'utilisation de quelques restaurants plus originaux, et aussi plus éloignés du centre. Hans-Peter Schütz évoque des habitudes à Prenzlauer Berg. Ahmet Kulahci, du journal *Hürriyet*, invite dans des restaurants turcs.

4.2.2. Réceptions et fêtes

Un autre mode de sociabilité dans la capitale allemande se fait par les réceptions et les fêtes organisées dans les soirées et en particulier l'été.

Les lobbyistes cherchent par exemple sous cette forme à faire connaître leurs intérêts auprès de la presse et des médias en louant des espaces plus fermés, plus confidentiels, des salons privés ou des salles de restaurant entières. Sous cette forme, s'organisent des événements de sociabilité dans les environs immédiats du *Bundestag*, à l'hôtel Adlon (rebaptisé Adlon-Kempinski) ou encore au dernier étage de l'hôtel Hilton de la Gendarmenmarkt. Là, encore ces événements ne s'éloignent pas de Mitte ce qui n'est pas le cas pour d'autres modes de sociabilités.

Pour les membres de la *Bundespressekonferenz*, un grand événement mondain est organisé chaque année, sous la forme d'un grand bal, le bal de la presse fédérale (*Bundespresseball*) avec quelqu'un élu à l'année pour s'en occuper (figure 43). Il a une grande importance pour la presse comme pour les nombreux politiques qui sont invités. C'est en général lors de ces occasions que les politiques rendent publiques leurs nouvelles compagnes ou compagnons. Quelques enquêtés décrivent l'événement comme une survivance des coutumes bonnoises révélatrices à la fois de l'extrême proximité entre politiques et médias, et aussi de l'atmosphère de huis clos. Dans les faits, D'Almeida rappelle que ce bal de la presse politique existe depuis 1872 (D'ALMEIDA, 2006, p.11) et donc l'usage est passé de Berlin à Bonn après la refondation de la BPK pour revenir à Berlin dans les années 2000.

Figure 43 – Bal de la presse fédérale de novembre 2010



© www.stern.de - Site internet de l'hebdomadaire *Stern*, consulté en juin 2011

Le bal de la presse fédérale a eu lieu, d'après le site Internet de l'hebdomadaire *Stern*, dans les salons de l'hôtel Intercontinental, qui accueille régulièrement des chefs d'Etat, situé près

de Zoo (figure x). Là encore, la continuité est de mise puisque les bals dont parle D'Almeida pour les années 1930 avaient déjà lieu dans ce quartier. Ce qui interpelle, c'est que pour ces événements ponctuels, on utilise des espaces périphériques voués à n'être utilisés que rarement, un peu comme les cafés et restaurants de Prenzlauer Berg ou de Charlottenbourg dont l'usage par les politiques n'est pas fréquent.

4.2.3. Représenter son pays et son Land par une vie mondaine

La mission de représentation d'un territoire dans une capitale passe également et peut-être avant tout par des contacts informels. Les ambassades comme les représentations régionales y consacrent à Berlin comme avant à Bonn beaucoup d'énergie et certains événements rythment la vie de la politique et des médias de manière relativement importante.

Les RL jouent un rôle très important de circulation de l'information parce qu'elles font le lien entre la politique régionale (encore une fois, très importante en Allemagne) et la politique nationale, *via* l'appareil des partis ou le *Bundesrat*. Cela explique aussi que leur importance individuelle peut varier d'une année à l'autre selon les alternances politiques ou si le *Land* prend par exemple la présidence du *Bundesrat*. En 2010, par exemple, la garden party donnée par le *Land* de Basse-Saxe a eu particulièrement du succès parce que son ministre-président, Christian Wulff, était candidat à la présidence fédérale, poste pour lequel il a été élu quelques jours plus tard (figures 44 et 45)

Le journaliste Ewald König exprime très bien ce rôle relatif que peuvent avoir ces institutions les unes par rapport aux autres.

« Wir haben sehr gute Beziehungen zu Baden-Württemberg, und zwar auch deswegen, weil dieses Bundesland Baden-Württemberg zur Zeit den Präsidenten stellt, den Präsidenten der Europaministerkonferenz. Jedes Bundesland hat ja einen Minister, der für Europaangelegenheiten zuständig ist. Meistens ist dieser Minister dieselbe Person, die auch für Bundesangelegenheiten zuständig ist, das heißt er ist quasi der Botschafter seines Landes für den Bund, die Bundesrepublik, und er ist auch gleichzeitig zuständig für die Europaangelegenheiten. Und die Vereinigung, also das Gesprächsforum aller dieser Minister von den Bundesländern, die für Europa zuständig sind, nennt man Europaministerkonferenz und die hat immer für ein Jahr einen Vorsitzenden und das ist in diesem Jahr Baden-Württemberg. Und da hatten wir ein sehr gutes Verhältnis, auch deswegen, weil der Herr Reinhart, so heißt er, sein Amt fast genau zur gleichen Zeit angetreten hat als die Redaktion von Euractiv online gegangen ist. Wir haben ein sehr gutes Einstiegsinterview mit ihm gemacht, über seine Vorhaben, und der Kontakt ist die ganze Zeit sehr gut geblieben. Wir haben viele Hintergrundinformationen bekommen, wie der Bundesrat zu EU-Themen steht, was in der ganzen Diskussion um die Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag undso weiter sehr wertvoll war. Aber wir haben auch gute Beziehungen zu Sachsen-Anhalt, zu Thüringen, zu Nordrhein-Westfalen. (...) und besonders Niedersachsen, habe ich vergessen – aber es beruht häufig auf persönlichen Beziehungen. Wenn man den Leiter der Landesvertretung schon kennt, vielleicht aus einer früheren, anderen Funktion, wo man ihn schon erlebt hat, und dann kann man auch immer relativ gute Zugänge zu den Ministerpräsidenten des Landes haben über diese Landesvertretungen, weil der Chef der Landesvertretung hat ja einen direkten Zugang zum Ministerpräsidenten. Also das klappt ganz gut. »³³¹

³³¹ « Nous avons de très bonnes relations avec le Bade-Wurtemberg. Nous en avons particulièrement parce que ce Land de Bade-Wurtemberg, parce que c'est de là que vient le président du conseil des ministres des affaires européennes des *Länder*. Chaque Land a un ministre, qui est chargé des affaires européennes. La plupart du temps, c'est le même qui s'occupe aussi des relations avec la fédération. Cela veut dire que c'est presque une ambassade du Land pour la fédération, pour la République fédérale et aussi pour les affaires européennes. L'union, le cercle de tous ces ministres des Länder, qui sont chargés de l'Europe, on l'appelle « la conférence des ministres de l'Europe » et elle a un président par an. Et cette année, c'est le Bade-Wurtemberg. Et nous avons une relation particulière parce que l'entrée en poste de cette personne (il s'appelle M. Reinhart) s'est faite pratiquement en même temps que le début de la rédaction d'Euractiv online. Nous avons fait une très bonne

Figures 44 et 45 – Entrée de la « Sommerfest » de la Représentation du *Land* de Basse-Saxe (*Niedersachsen*) à Berlin en 2010



© A. Laporte, 2010

L'activité diplomatique se nourrit des échanges informels, c'est une évidence et aussi une nécessité. A titre d'exemple, l'article de Matthieu Osmont sur l'accord quadripartite sur le statut de Berlin en 1971 a pu être obtenu grâce à un intense réseau informel. Ces échanges n'ont pas lieu simplement qu'entre diplomates mais peuvent intégrer des politiques ou mêmes des journalistes. La révélation de messages diplomatiques en très grand nombre par le site Internet *Wikileaks* en 2010 a relancé le débat de la confidentialité et du caractère informel des échanges qui utilisent les réseaux diplomatiques. Ces derniers ne se limitent d'ailleurs pas à des contacts dans le milieu politique. Une ambassade a aussi souvent pour mission de développer des liens entre son pays d'accueil et celui qu'elle représente dans les domaines culturels et économiques.

Notre enquête n'a pu s'étendre au personnel des ambassades et nous n'avons pas d'éléments sur des lieux extérieurs aux Représentations diplomatiques éventuellement utilisés pour des rencontres informels. En revanche, les ambassades elles-mêmes ont des espaces en leur sein pour faciliter la sociabilité et organisent des événements pour la provoquer. Il peut s'agir tout aussi bien de grandes salles de bal, en particulier dans les ambassades les plus grandes, mais aussi de garden parties comme pour les RL, d'autant qu'à Bonn comme à Berlin, nombre d'entre elles possèdent des jardins ou des grandes terrasses. Le rôle de ces fêtes ou des dîners donnés par les ambassades où se retrouvent des personnes venues du monde de la politique mais aussi du monde économique, de la culture ou des médias est à mettre en relation avec le statut actuel de ces institutions dans une capitale. En effet, plusieurs enquêtés expliquent que les ambassades ont pu

première interview avec lui sur ses projets. Et les contacts sont restés très bons. Nous avons eu de l'information informelle grâce à lui. Comment le *Bundesrat* se positionne par rapport aux problèmes de l'UE. Sur toutes les discussions sur les lois accompagnant la ratification du traité de Lisbonne et ainsi de suite de manière très intéressante. Mais nous avons aussi de bons contacts avec la Saxe-Anhalt, la Thuringe, la Rhénanie du Nord-Westphalie. (...) Et aussi surtout la Basse-Saxe. Je l'avais oubliée – mais ça repose souvent sur des relations personnelles. Quand on connaît déjà le directeur d'une Représentation de Land, on peut après facilement remonter vers des gens avec d'autres fonctions, on peut avoir accès assez facilement au ministre-président du Land. Parce que les directeurs de Représentations des Länder ont un accès direct auprès du ministre-président. Alors, ça marche pas mal. » Entretien réalisé à Berlin, le 26 mai 2010

chercher des informations par ce biais auprès des journalistes notamment. L'activité des ambassades s'est vue profondément modifiée, et en particulier dans la diplomatie entre Etats européens.³³² En effet, la tête de l'exécutif n'a souvent plus à attendre des apports des ambassadeurs pour avoir des informations sur ce qui se passe dans le gouvernement d'un Etat voisin. L'information est souvent plus rapidement donnée par la télévision ou Internet. Puis, en ce qui concerne l'Allemagne, les conseillers de la chancellerie ou des principaux ministres, ont des relations très fréquentes avec les conseillers du président français, du président du conseil européen ou du premier ministre britannique. Autrement dit, le dialogue entre dirigeants passe de moins en moins souvent par celui des ambassades. La chose est d'ailleurs bien résumée par Roger Boyes.

« Wir sind manchmal zum Botschafter eingeladen. Aber wissen Sie, am Ende weiß man mehr als der Botschafter. Die ändern sich ständig, alle drei Jahre. Die sind immer neugierig am Anfang und wollen alles wissen und dann sind wir sehr oft eingeladen. Und dann kommt der Moment, an dem die denken, sie wissen alles, und sie brauchen uns nicht mehr so sehr. Und dann kommt der dritte Moment: Sie erfahren, wo sie als nächstes hingehen. Sie haben drei Jahre und die Beziehung ist intim mit den Journalisten in den ersten achtzehn Monaten und dann ist es weniger intim. Aber die bringen auch nicht viel mit. Das ist auch eine Tendenz der letzten fünfzehn Jahre oder so, die Botschafter haben an Einfluss verloren, das ist halt so. (...) Und der Botschafter weiß es, er ist immer direkt involviert, ist nicht direkt involviert. Also er ist marginal. Nicht total marginal, aber hat weniger Einfluss als vor zehn Jahren. Und das ist auch ein Teil dieser Beschleunigung der Information, weil man kann nicht warten, bis der Botschafter mit vielen Leuten spricht, seinen Bericht dann korrigiert und weiterschickt. Man möchte direkt dann am Telefon mit Christoph Heusgen von Frau Merkel sprechen, und das kriegt man auch meistens als britischer Berater von David Cameron. Und das war's. Man schließt diesen ganzen Botschaftskram aus. Und so ist es halt. Aber die versuchen noch zu zeigen, dass sie Macht haben und laden Abgeordnete ein, selbstverständlich, und deswegen ist diese Positionierung von den Franzosen, Amerikanern und Engländern wichtig, weil zum Mittagessen – der Botschafter hat einen privaten Essbereich und da lädt er Leute ein. Und die kommen alle, weil diese Illusion, dass der Botschafter etwas Großes ist, bleibt noch und die sind in der Nähe. Aber ich glaube kaum, dass es tatsächlich einen Einfluss hat, einen großen Einfluss hat, auf die Politik sowieso nicht und auf die Informationssysteme auch nicht so sehr. »³³³

Dans son raisonnement, Roger Boyes pense à l'ambassade britannique qui se trouve collée à l'hôtel Adlon, sur la Wilhelmstraße et non loin de la Pariser Platz, soit un lieu extrêmement

³³² L'effet est particulièrement important en Allemagne, en particulier depuis la fin de la Guerre Froide et donc du retour de la pleine souveraineté du pays quant à ses affaires extérieures. De plus, les dirigeants politiques allemands dans les années 2000, n'ont pas comme certains de leurs prédécesseurs des liens affectifs profonds avec certaines ambassades (Adenauer avec la France, Brandt avec la Suède, Schmidt avec les Etats-Unis) pour expliquer des liens particuliers entre appareils politique et diplomatique.

³³³ « Nous sommes parfois invités à l'ambassade. Mais à la fin, on en sait plus que l'ambassadeur. Ils ne sont pas permanents, ils changent tous les trois ans. Ils sont toujours curieux au début et veulent tout savoir. Et nous sommes donc souvent invités. Puis vient le moment où ils savent tout et n'ont plus tellement besoin de nous. Puis vient le troisième moment où nous voulons savoir qui va venir. Ils restent trois ans. La relation est intime avec les journalistes les premiers mois. Puis, c'est moins proche. Mais ils n'apportent pas beaucoup. C'est aussi une tendance des 15 dernières années environ. Les ambassadeurs ont perdu l'influence. (...) Et l'ambassadeur le sait, même s'il n'est pas toujours impliqué. Il est marginal. Pas totalement mais a moins d'influence qu'il y a quelques années. C'est aussi un effet de cette information accélérée. Parce qu'on ne peut pas attendre que l'ambassadeur parle avec beaucoup de gens, qu'il compose son rapport et qu'il l'envoie. [De Londres,] on veut directement avoir au téléphone Christoph Heusgen [conseiller d'Angela Merkel pour les questions extérieures] pour parler de Mme Merkel. Et on peut l'avoir en tant que conseiller de David Cameron. Et c'est ainsi. Et on exclut ainsi cette bureaucratie diplomatique. Mais ils essaient de ne pas le voir et d'inviter des députés. C'est pourquoi cette position des Français, des Britanniques et des Américains est importante. Parce que pour déjeuner, ils ont des espaces privés pour recevoir. Et ils en viennent tous là parce qu'ils ont ainsi l'illusion que l'influence de l'ambassadeur reste grande parce qu'ils entretiennent la proximité. Mais je crois qu'ils n'ont presque plus d'influence. Une grosse influence sur les politiques, c'est sûr que non. Sur les systèmes d'information, pas tant que ça. » Entretien réalisé à Berlin, le 9 juin 2010

pratiqué par les politiques, les journalistes voire des diplomates. L'ambassade se trouve presque en face l'ambassade de Russie et à moins de 5 minutes de plusieurs cafés utilisés par les députés régulièrement et par les journalistes et en premier lieu le café Einstein. Autrement dit, le travail de réseau fait par l'ambassadeur ou ses services et très grandement facilité par leur position même dans l'espace urbain. Les sociabilités sont-elles différentes lorsqu'il s'agit d'une ambassade éloignée ? Une autre correspondante étrangère a évoqué le rôle de son ambassade, celle de Pologne. Cette dernière, déjà évoquée, se trouve à Grünewald, dans l'ancienne mission militaire à Berlin-Ouest. Il s'agit d'une grande villa entourée de pins comme il y en a des dizaines dans ce quartier, qui malheureusement, est aussi très éloigné du centre et peu accessible par les transports en commun.

Rosalia Romaniec, *Deutsche Welle* : « Letzten Freitag hat dort zum Beispiel ein schönes Sommerfest stattgefunden, anlässlich des Abschieds eines polnischen Diplomaten, der jetzt zum Auswärtigen Amt geht und so wie die Franzosen mit den Deutschen Diplomatenaustausch machen, so machen auch die Polen jetzt mit den Deutschen einen Diplomatentausch. Und da hat man ein schönes Sommerfest zum Abschied organisiert und das war dort im Garten. (...) »

AL: Die französischen Auslandskorrespondenten in Bonn wurden einmal pro Monat vom Botschafter eingeladen. Gibt es ähnliche Rituale bei der polnischen Botschaft?

RR: Ja. Nicht mit einer Regelmäßigkeit von einmal im Monat, aber sagen wir mal alle zwei Monate hat man ein Pressefrühstück mit dem Botschafter. Oder wenn Veranstaltungen sind, dann trifft man sich da. Aber es ist nervig, dass es so weit weg ist. Für mich ist es nicht weit weg [R.R. wohnt in Charlottenburg], aber wenn jemand im Prenzlauer Berg wohnt, dann braucht er eine Stunde Hinfahrt, eine Stunde Rückfahrt und sein halber Tag ist weg. »³³⁴

La distinction spatiale devient également temporelle. Là où les ambassades centrales peuvent inviter des gens pour le milieu de journée ou pour des rendez-vous courts, les ambassades périphériques ne peuvent se contenter que des périphéries des emplois du temps, à savoir relativement tôt le matin ou surtout assez tard le soir. A Bonn, cette distinction entre ambassades de Gronau et ambassades de Bad Godesberg existait déjà sans doute. Cependant, à la différence des configurations berlinoises, la distance au *Bundestag* et aux autres institutions centrales ne dépendait pas de la puissance du pays, ni de son ancienneté.

³³⁴ « Vendredi dernier, il y a eu une très belle fête donnée là-bas. C'était pour le départ d'un diplomate qui s'en va au Ministère des Affaires Etrangères allemand. Tout comme les diplomates français et allemands font des échanges, les Polonais font également des échanges avec les diplomates allemands. Ils ont organisé une jolie fête pour son départ. C'était dans le jardin. (...) AL: Des journalistes français m'ont raconté qu'ils étaient, du temps de Bonn, reçus à déjeuner une fois par mois par l'ambassadeur. Est-ce que c'est le cas côté polonais? RR: Oui. Il n'y a pas de rythme ritualisé comme une fois par mois, mais on y va, disons, une fois tous les deux mois quand il y a des petits-déjeuners intéressants chez l'ambassadeur. Ou... quand il y a une manifestation particulière, on se retrouve là-bas. Mais c'est nul que ce soit si loin. Pour moi, ce n'est pas si loin [R. Romaniec habite Charlottenbourg], mais quand quelqu'un habite Prenzlauer Berg, il a besoin d'une heure pour y aller, d'une heure pour en revenir, et la moitié de la journée est passée. » Entretien réalisé à Berlin, le 30 juin 2010

Conclusion : Des quartiers du pouvoir avec des centralités plus visibles

L'étude des sociabilités et des contacts entre individus travaillant pour les fonctions de capitale fait resurgir une géographie propre et donc le maintien d'un certain nombre de structures dans les pratiques des journalistes vis-à-vis de la politique. Elle contribue à parachever une géographie du pouvoir en permettant d'intégrer les liens entre les différentes composantes d'une ville-capitale. Certains lieux émergent comme étant véritablement des plaques tournantes de l'information. Il s'agit de deux institutions très importantes que sont la *Pressehaus* et le *Bundestag* (les lieux A de notre typologie). Pour ce dernier, cela tient au fait que le parlement a une position centrale dans l'organisation politique de l'Allemagne fédérale. Quant à la *Pressehaus*, sa localisation à proximité immédiate du Parlement et de la Chancellerie, la concentration dans ses murs-mêmes d'un grand nombre de rédactions, et surtout le système de l'invitation systématique et très fréquente d'acteurs de la vie politique en fait un espace absolument central dans la capitale. En ce qui concerne les lieux non institutionnels (lieux B et C) les profils de Bonn et de Berlin divergent. A Bonn, la rencontre fortuite dans les rues adjacentes à ces deux pôles de la *Pressehaus* et du *Bundestag* était beaucoup plus fréquente qu'à Berlin du fait de la configuration même des lieux (franchissement de la Spree, bâtiments avec accès multiples, distances légèrement plus longues).

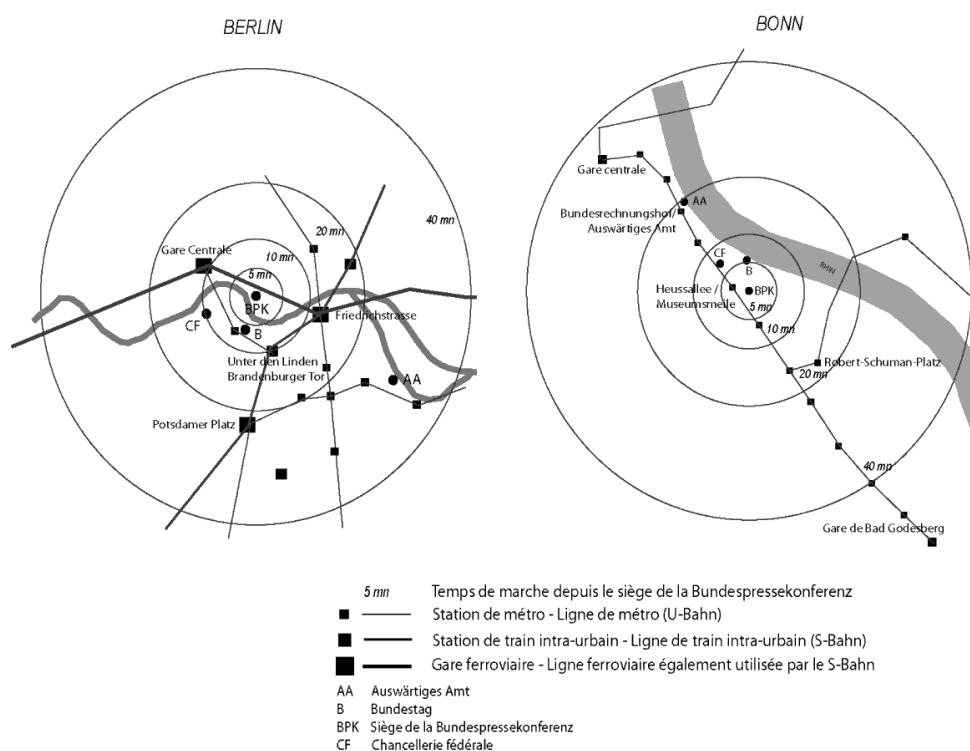
L'évolution des pratiques dans le travail journalistique a conduit également à une raréfaction des échanges spontanés. En effet, l'accélération du rythme de travail, résultat de la généralisation de flux continus d'information (chaînes télévisées d'information, Internet) a pour conséquence que tout temps dépensé en déplacement dans la ville doit être rentabilisé. Même si les distances à parcourir ne sont pas tellement plus longues qu'à Bonn, leur perception à Berlin les rend plus difficilement franchissables. Et c'est pourquoi, les occasions d'échanges informels non spontanés deviennent nécessaires et se multiplient. Ainsi, se dessinent des lieux qui deviennent tellement utilisés qu'ils font désormais partie de ce système de capitale. Autre différence avec Bonn, ces fameux tiers-lieux sont situés à proximité des quartiers du pouvoir et non des quartiers d'habitation qui sont plus marginalisés³³⁵.

En revanche, les limites du quartier gouvernemental semblent beaucoup plus faciles à fixer dans le domaine des sociabilités. Elles se mesurent en termes d'accessibilité en temps. La limite des 10 minutes ou du quart d'heure est souvent évoquée par les enquêtés. Au-delà, on sort

³³⁵ A quelques exceptions près toutefois. Nombreux sont les politiques qui habitent dans Mitte. En général, les journalistes, quant à eux, n'ont pas les moyens d'y habiter. Cette distinction sociale du quartier d'habitation n'était pas si forte à Bonn.

de la sphère où une information peut être collectée, rapportée et traitée dans la demi-heure. Les 10 ou 15 minutes de trajet éliminent également tout recours aux transports en commun et l'utilisation de véhicules qui réclament un temps spécifique au départ (accessibilité à un garage ou au lieu de parking) et à l'arrivée. Autrement dit, ce temps ne peut être que de la marche à pied ou une extension relativement facile comme le vélo (facile à poser, peu gêné par la congestion urbaine, autorisé dans les parcs). A Bonn et à Berlin s'ajoute parfois une deuxième limite, celle des 10 minutes en voiture (il faut donc compter le double pour un trajet de « porte à porte »), qui joint depuis le quartier gouvernemental, les quartiers d'habitation à Bonn ou les rédactions les plus éloignées (en particulier celles de médias berlinois) (cartes 35, 36 et 37).

Carte 37 – Accessibilité de la Pressehaus à Bonn et à Berlin par les transports en commun



Réalisation : A. Laporte, 2011

A la différence des schémas spatiaux issus de semis de points, l'étude des sociabilités et des pratiques spatiales permet de mettre en évidence des différences très nettes entre Bonn et Berlin. Ces évolutions sont le résultat de deux tendances à laquelle les logiques de localisation des institutions, des rédactions et des Représentations n'avaient pas été si sensibles. La première est que la taille de Berlin et son caractère beaucoup plus cosmopolite, avec une scène culturelle bien plus développée que Bonn a permis de faire émerger beaucoup plus de lieux tiers de rencontre pour des rendez-vous professionnels, ou pour des motifs plus mondains, pour « se montrer ». La deuxième logique tient à une évolution plus générale de la sphère politique et de la sphère médiatique où la place de la vitesse d'une part et de l'image d'autre part joue un grand rôle. L'accélération des flux d'informations discrimine impitoyablement les rédactions trop éloignées et interdit des déplacements trop longs dans la ville. Le rôle de l'image et de la communication

rend au contraire beaucoup plus importants des occasions de se rencontrer, dans un cadre beaucoup moins spontané, mais tout aussi nécessaire dans la vie d'une capitale. Par ailleurs, Berlin, qui n'avait jusque-là pas la réputation d'être une ville pour les paillettes (pas tellement plus que Bonn d'ailleurs) voit éclore une vie mondaine et des dizaines de nouvelles célébrités (*Promis*) chaque année (KRAMP et WEICHERT, 2010a). Paradoxalement, à l'heure où de nombreux journalistes hésitent avant de se rendre à une conférence de presse d'un ministre, les garden partys données dans les ambassades et les RL (sans parler du bal de la presse fédérale) n'ont jamais eu autant de succès, attirant désormais leurs lots de correspondants de la presse « people ». La mixité entre élites politiques, médias et nouveaux venus du monde de la culture crée des configurations inédites car inexistantes à Bonn et contribue à l'affirmation de Berlin comme capitale d'Etat.

Conclusion de la troisième partie

Le modèle spatial qui s'était constitué à Bonn a été pour une grande part déplacé à Berlin quasiment tel quel. En effet, le réseau concentrique des institutions et établissements en lien avec la fonction de capitale a gardé, dans l'ensemble, des configurations à la fois concentriques et secondairement polycentriques. La conclusion n'avait alors rien d'évident au départ parce que les villes étaient en premier lieu de tailles très différentes. Cependant, la méthode consistant à travailler sur les distances et non sur les mailles a permis de ne pas tenir compte des limites communales et donc à travailler sur un espace de même dimension. A Bonn, le système de la capitale intègre beaucoup plus des espaces en lisière d'urbanisation voire des espaces périurbains, alors que Berlin intègre des quartiers mais ne s'étend pas beaucoup au-delà de la frontière de son *Land* d'où des comparaisons directes plus aisées.

Autre enseignement, le modèle spatial de la capitale s'intègre dans un système d'héritages très original. Souvent, les établissements gouvernementaux et diplomatiques réutilisent des anciens terrains déjà utilisés par la même fonction quelques décennies auparavant. La période courant de 1871 à 1945 apparaît d'ailleurs largement fondatrice. Elle ancre le tiers ouest de Mitte et les abords du Tiergarten comme un quartier durablement utilisé par le pouvoir. Cet espace cesse d'ailleurs en cela de s'attacher à tel ou tel régime qu'il l'aurait édifié mais s'affirme comme un espace de pratique de la politique, incarnant la puissance de l'Etat. La période est-allemande a laissé quelques héritages qui font notamment du quartier gouvernemental autre chose qu'une

copie exacte des espaces du pouvoir d'avant-guerre mais la rupture avec le système politique construit pour l'arrivée des Bonnois est plus nette.

C'est dans le domaine de la recomposition des réseaux et des quartiers de pratique professionnelle de la politique que l'innovation est la plus grande. Le fonctionnement à flux tendu permanent qui se généralise dans le journalisme notamment mais aussi en politique rend la spontanéité des échanges plus difficile. Elle doit être provoquée et elle est par conséquent plus contrôlée. La différence ressentie dans le travail ne tient pas à l'arrivée dans une grande ville qui multiplierait les distances mais plus à une recherche de rentabilité permanente du moindre trajet. Autrement dit, ce n'est pas l'environnement urbain qui est en cause mais une évolution inéluctable des pratiques.

Berlin dans les années 2000 propose des configurations plus originales dans le domaine des sociabilités, à savoir qu'elles apparaissent ni héritées d'époque reculées, ni déplacées de Bonn dans les sociabilités. Berlin devient aussi une ville de célébrités, de mondanités, dans une dimension jamais connue à Bonn. La ville permet la rencontre de cercles plus nombreux et qui ne pouvaient se rencontrer avant. A Berlin, l'élite de la politique rencontre le Gotha du cinéma et du théâtre et des membres influents dans certains secteurs économiques comme l'édition ou les médias. L'arrivée de la fonction de capitale donne ainsi l'occasion à une « haute société » de se constituer et de se développer.

Au-delà, ces arguments montrent combien les quartiers du pouvoir constituent la meilleure échelle d'analyse de la fonction de capitale et des dynamiques urbaines qu'elles entraînent. Elles mettent particulièrement en évidence ce rôle d'interface entre logiques locales d'aménagement, logiques nationales et logiques géopolitiques internationales.

Conclusion générale

Premières leçons d'un événement géographique

Le déplacement de la capitale allemande de Bonn à Berlin a constitué un *événement géographique* de grande importance dans la structure du territoire allemand, sans doute pas aussi spectaculaire que la réunification elle-même mais suffisamment structurant pour que, désormais, beaucoup en oublieraient que le pouvoir fédéral allemand a, un jour, siégé au bord du Rhin.

Conformément à notre hypothèse de départ, l'Allemagne s'est avérée un exemple extrêmement instructif dans la perspective d'une exploration systématique des logiques spatiales inhérentes à la fonction de capitale. En cela, elle ne se réduit en rien à une étude de cas ou une monographie. Le transfert du parlement et du gouvernement à Berlin illustre la résilience de structures spatiales qui entourent le développement d'une ville-capitale d'Etat, et en particulier lorsque le statut de chef-lieu vient d'être perdu ou d'être acquis.

L'histoire d'une capitale est indissociable du contexte territorial dans lequel elle évolue. C'est en effet avec la réunification que les conditions d'un retour d'un gouvernement d'une Allemagne unifiée à Berlin ont été possibles. Plus généralement, l'hypothèse d'un lien entre territoire administré et capitale est en fait une évidence. La situation et la force d'une capitale dépendent très largement de l'étendue respective de la compétence juridique de l'Etat et des régions. Elles

dépendent aussi du degré de centralisation de l'administration, et de l'armature des fonctions économiques et culturelles.

La ligne directrice de cette recherche proposait une perspective géographique très empreinte par les concepts de territoire et d'espace, plus appropriée à nos choix méthodologiques et thématiques que les approches de l'économie régionale ou encore la science politique. En fait, ce type de problématique a conduit à des résultats, qui eux-mêmes posent les jalons de réflexions plus larges que la seule fonction de capitale.

En 2007, le projet de recherche rédigé en vue de ce travail de thèse concluait à un déplacement de la capitale qui avait davantage profité à Bonn qu'à Berlin, enfermé dans son endettement et ses problèmes sociaux (LAPORTE, 2007). A l'époque, ce texte expliquait que malgré le gain de la fonction de capitale, la ville de Berlin ne parvenait pas pleinement à en tirer parti, notamment parce que l'arrivée des institutions n'avait pas eu d'effet visible d'entraînement économique. C'est ainsi que ce mémoire concluait, à l'instar du titre d'un article paru dans des documents d'aménagement en Allemagne que « (...) le gagnant est (encore)... Bonn ! » (*Und der Sieger ist (noch)... Bonn!*, KUNZMANN, 2004) parce que dans le même temps, les mesures de compensation accordées à Bonn avait permis à la ville de se reconvertir et d'afficher de très bons résultats économiques. En 2011, la situation est très différente ou du moins pas aussi manichéenne. Certes, Bonn reste une ville dynamique mais peine à rester plus qu'une métropole secondaire de l'Allemagne. Et à Berlin, si l'immobilier reste plus abordable que dans beaucoup de villes allemandes, en commençant par Bonn, les loyers augmentent vite et la population s'enrichit (LE MONDE, 2011). Même s'il reste plus élevé qu'au niveau national, le taux de chômage à Berlin est passé entre 2005 et 2010, et malgré la crise économique de 2008, de 19 à 13%³³⁶. L'enrichissement relatif des habitants de Berlin et l'effacement progressif des limites imposées par l'ancienne frontière interallemande accompagnent aujourd'hui une capacité de la ville à attirer des secteurs économiques en lien avec son statut de capitale d'Etat. C'est le cas pour les médias de manière évidente. Le développement de ces fonctions de capitale pas seulement politique profite des spécificités du terrain berlinois (grande offre dans le domaine de la culture, de grandes universités, une société plus cosmopolite) pour permettre à une classe moyenne aisée et surtout à une « haute société » d'émerger. En retour, ces effets sociaux et économiques contribuent à renforcer l'image de capitale politique dans les représentations, à tel point que les nostalgiques d'un pouvoir à Bonn sont aujourd'hui extrêmement minoritaires. Berlin s'affirme comme un siège du pouvoir évident à l'égal de la position de Paris et de Londres, qu'il cherchait d'ailleurs à dépasser au début du XX^e siècle. Berlin serait donc aujourd'hui devenue une capitale « normale », de moins en moins contestée, avec du tourisme de masse, des magasins de luxe et une classe sociale émergente qui peut en profiter, des événements mondains, des lieux pour prendre des contacts, y compris dans les milieux économiques. Pour ce qui est de ces derniers, des études de classement des villes européennes en fonction de leur attractivité pour des entreprises montrent

³³⁶ D'après le bureau de statistiques régional de Berlin-Brandebourg (*Landesamt für Statistik Berlin-Brandenburg*), site Internet consulté en août 2011.

également ce rattrapage de Berlin entre 1990 et 2010 (CUSHMAN & WAKEFIELD, 2010 ; cf. annexe).

De même, la question écartée du lien entre lieu du politique et le contenu de la politique, entre l'action et la scène de l'action, ne peut être pleinement résolue mais est éclairée par les résultats de notre étude. La capitale est profondément influencée par les conditions politiques qui ont prévalu à son choix et à son édification. Ainsi, le choix de Bonn en 1949 était dicté par la volonté de faire de la nouvelle République Fédérale (de la part des Allemands comme des puissances occupantes) un pays discret, incarné par une capitale tranquille, peu visible architecturalement, fonctionnelle parce que développée en des temps difficiles. De même, la décision en faveur de Berlin en 1991 correspond à un contexte de retour pour la nouvelle Allemagne unifiée à une situation de pleine souveraineté, dans des frontières dans laquelle elle peut se reconnaître. L'ouverture de nouveaux bâtiments à Berlin a été contemporaine de l'arrivée massive dans les ministères d'un personnel politique né après la Seconde Guerre Mondiale et pour qui l'Allemagne doit peu à peu s'émanciper de tutelles tacites dans des domaines, où son avis ne comptait que peu comme dans les affaires militaires ou dans la diplomatie internationale. La position de Berlin apparaît d'ailleurs renforcée en Allemagne-même par l'« effet toboggan » que subissent les institutions fédérales, en se concentrant toujours plus vite dans la nouvelle capitale.

Le quartier gouvernemental, le parfait observatoire des dynamiques de la capitale

L'un des apports les plus originaux de notre travail consiste à avoir, nous l'espérons, démontré que les éléments de description et de construction géographique de l'objet capitale ne pouvaient être complètement observés sans une exploration très approfondie, un zoom sur les quartiers du pouvoir. L'exemple allemand montre que le quartier gouvernemental est bel et bien un observatoire fondamental du fonctionnement d'une capitale. La situation de cette dernière dans les réseaux interurbains donne évidemment aussi des éléments intéressants. Ils permettent en particulier de situer à l'échelle nationale et régionale la hiérarchie des polarisations liées à l'ensemble des fonctions urbaines. Cependant, l'accumulation de fonctions particulières de commandement dans une ville ne présuppose pas des liens très importants entre elles.

Certes, refusant *a priori* toutes les mailles préexistantes, nous n'avons cherché à dessiner un périmètre du pouvoir borné et délimité. Le quartier gouvernemental existe sous la forme de concentrations, de superpositions et de recoupements des fonctions liées directement ou indirectement à la pratique politique. La figure 33 montre d'ailleurs cette transmission de structures d'une ville à l'autre, indépendamment de la taille de la ville et du tissu urbain préexistant. Il se double d'espaces des sociabilités, qui forment de véritables territoires dans la ville, discriminant les quartiers entre eux.

Le quartier gouvernemental représente, bien mieux que la capitale toute entière, un espace de concentration du pouvoir, « caléidoscope des échelles » du politique pour reprendre une expression de Tobias Chilla (CHILLA, 2009). En effet, l'espace de la capitale ne doit pas

seulement être lu en mettant en perspective les différentes échelles comme à la fin du chapitre 3, lorsque l'on constatait qu'à une nouvelle position de la capitale allemande dans la géopolitique européenne, par exemple, répondait une restructuration du quartier du pouvoir. Le quartier du pouvoir du pays forme en fait un véritable creuset, où peut concrètement être mesuré ce lien permanent entre les différentes fonctions de la capitale. A l'échelle des réseaux interurbains, il est supposé et postulé. Dans l'espace intraurbain, il peut être appréhendé concrètement par des mesures de proximité et de distance et par les réseaux personnels apparus dans les entretiens ciblés. Le schéma d'organisation du quartier du pouvoir que nous avons élaboré empiriquement révèle peut-être l'existence de structures récurrentes d'organisation du politique valable au-delà du cas allemand.

L'unité de structure du système spatial entre Bonn et Berlin permet en effet de poser l'hypothèse d'une forme de capitale indépendante du tissu urbain et de la taille de la ville qui l'accueille. Un quartier du pouvoir ne peut être vu strictement sur le plan de la symbolique et de son architecture mais dans son agencement urbanistique même. La politique ne se lit pas dans la seule forme urbaine, qu'il s'agisse d'une avenue, d'un mall ou d'une esplanade depuis lequel ou laquelle l'Etat se met en scène.

De ce point de vue, nous rejoignons une nouvelle fois la perspective structuraliste déjà abordée de science politique et d'histoire du temps présent. L'arrivée à Berlin des institutions gouvernementales bonnoises pouvait être vue comme une manifestation d'une puissance allemande retrouvée, assumée et affirmée, voire une forme de nationalisme qui ne dirait pas son nom comme l'écrivent des auteurs comme Peter Marcuse (MARCUSE, 1999). Cependant, l'organisation interne à la capitale, indépendamment de la dimension symbolique et architecturale, dessine une structure pérenne gravitant autour des parlements. L'activité parlementaire est géographiquement, symboliquement et fonctionnellement au cœur du fonctionnement de la politique allemande et de la capitale. Donc, le passage à Berlin peut aussi être interprété comme un enracinement de la culture démocratique et fédérale allemande dans une ville qui avait connu antérieurement d'autres formes de cultures politiques, elles-mêmes associées à d'autres organisations urbanistiques des lieux du pouvoir. Il peut aussi être perçu comme le moment où ce quartier gouvernemental devient le reflet d'un pouvoir national, pour la première fois, indépendant de la nature du régime qu'il abrite, car bien que dessinant une structure héritée de la démocratie bonnoise, il réutilise des lieux déjà utilisés par le pouvoir dans des contextes politiques extrêmement différents les uns des autres.

Perspectives de recherche

Après avoir donné des éléments de réponse à la problématique de départ, il est temps d'ouvrir dans cette conclusion un certain nombre de perspectives de recherches futures.

La perspective la plus passionnante que l'on puisse imaginer serait l'observation du début à la fin d'un autre transfert de capitale, planifié ou débattu, comme si par exemple, le Japon décidait de mettre à exécution ses projets de transferts de gouvernement, ou encore plus

extraordinaire (surtout pour quelqu'un qui a travaillé sur l'Allemagne), si la Corée venait à se réunifier et à devoir choisir une capitale entre Seoul et Pyongyang. Mais on ne peut évidemment tabler sur une telle opportunité...

Dans une perspective plus pragmatique, il serait intéressant d'utiliser les méthodes et concepts élaborés dans cette thèse pour comparer le système de la capitale allemande avec celui développé dans d'autres villes sièges de gouvernement. On pourrait ainsi évaluer si l'Allemagne propose une organisation véritablement originale de ses fonctions de commandement dans son siège du gouvernement ou s'il existe d'autres traits communs aux villes répondant à la définition de capitale. Autrement dit, il s'agirait de troquer la profondeur historique possible dans le cas allemand par une dimension comparatiste beaucoup plus poussée. Ces comparaisons seraient particulièrement pertinentes pour d'autres Etats membres de l'Union Européenne où les données sont relativement faciles à obtenir. Il serait ici intéressant de développer des outils de comparaison systématique des capitales entre elles afin de séparer les régularités et les variantes et dresser des archétypes.

Les travaux menés sur des capitales plus récentes, dans des Etats non européens moins riches ou avec des régimes politiques difficiles interdisant l'accès aux lieux du pouvoir et à des sources fiables, demanderait par contre une adaptation des méthodes de recherche. Pensons par exemple aux travaux de Bernhard Köppen sur Astana ou d'Anne Fenot et de Cécile Gintrac sur Achgabat (FENOT et GINTRAC, 2006 ; KÖPPEN, 2008). Il pourrait aussi être particulièrement intéressant d'étudier respectivement, sur le plan de la structure urbaine, les conséquences du déplacement non pas d'une petite ville vers une grande comme en Allemagne mais d'une grande vers une petite, construite pour accueillir le pouvoir, comme en Australie ou au Brésil ou bien le faire d'un Etat nanti de deux capitales de poids voisins (le Vietnam entre Saigon et Hanoi).

Les comparaisons des structures intraurbaines et interurbaines propres aux capitales ne forment pas les seules perspectives de ce travail. La question du polycentrisme des lieux de pouvoir et de décision est un domaine majeur de recherche dans le domaine de l'aménagement du territoire ou dans l'étude des réseaux de villes au niveau régional, national ou international (BAUELLE et CASTAGNEDE, 2002 ; CATTAN, 2007). Mais est-ce applicable à la fonction politique ? L'Union Européenne affiche une volonté de construire une structure de gouvernance résolument polycentrique. Dans les médias, le déménagement complet des ministères fédéraux à Berlin est souvent abordé, même en France (LE MONDE, 2009). Les déplacements incessants des élus européens entre un Parlement qui siège trois semaines par mois à Bruxelles et la quatrième semaine à Strasbourg le sont également. A notre connaissance, personne n'a encore mis en parallèle les fonctionnements de l'administration de l'Allemagne et de l'UE. Il est d'ailleurs amusant de constater que l'idée d'un parlement coupé en deux n'a jamais été imaginé à Bonn en 1991 et la coupure entre exécutif et législatif a été refusée alors que les deux ont cours dans les arcanes de l'Union. De même, l'éclatement des administrations dans les différents *Länder* sous l'égide de la *Föderalismuskommision* rappelle les logiques de dispersions des institutions de niveau communautaire qui s'installent un peu partout dans l'Union comme la récente agence

Frontex installée à Varsovie. En ne retenant non plus les seuls lieux d'administration mais les institutions européennes centrales, ce polycentrisme européen se ressert sur Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. Or, à l'intérieur même de ces villes, on observe une organisation qui semble démentir ce schéma de polycentrisme par l'extrême concentration des lieux du pouvoir circonscrits et délimités qu'il s'agisse d'un « quartier européen » bruxellois (CHILLA, 2009), de la colline de Kirchberg à Luxembourg (SCHULZ *et alii*, 2009) ou des rives de l'Ill dans la capitale alsacienne.

Annexes

Annexe 1 – Cartes présentant différentes étapes de la construction territoriale de l'Allemagne

Organisation territoriale de l'Allemagne en 1871



DIERCKE (2005), p. 20

Organisation territoriale de l'Allemagne en 1933



DIERCKE (2005), p. 21

Organisation territoriale de l'Allemagne en 1961 (année de construction du Mur de Berlin)



DIERCKE (2005), p. 20

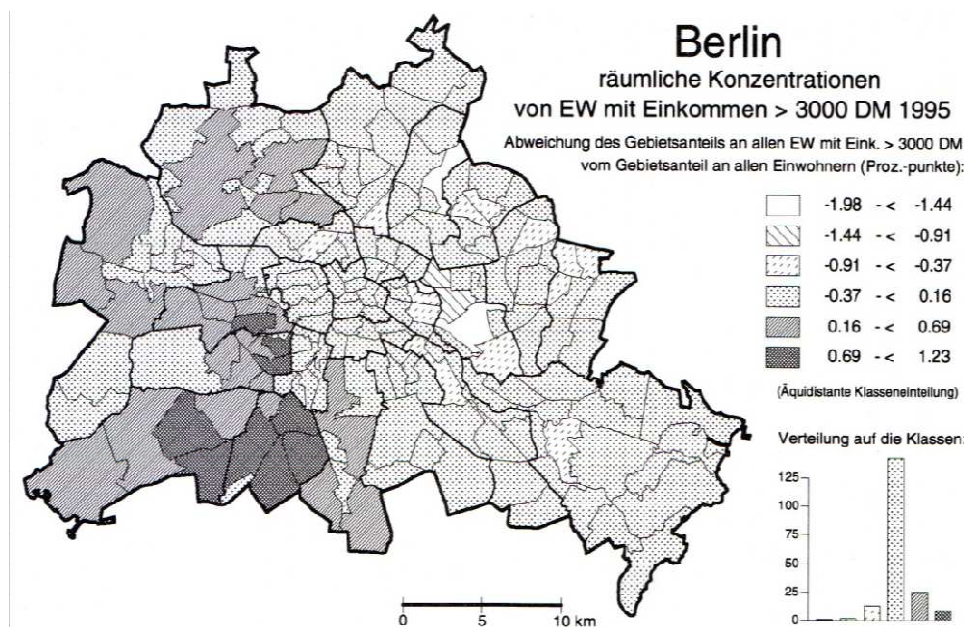
Organisation territoriale de l'Allemagne en 1990



HAACK (2007), p.49

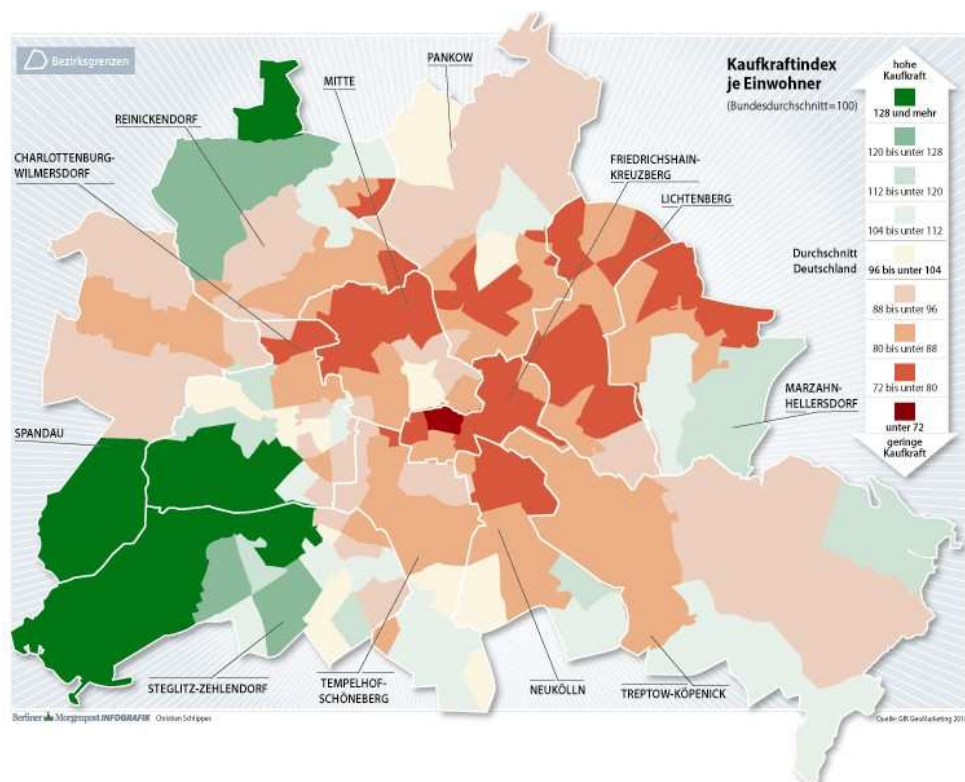
Annexe 2 – Cartographie de l'évolution administrative et du tissu social berlinois

Concentration des foyers avec des revenus supérieurs à 3000 DM par mois en 1995



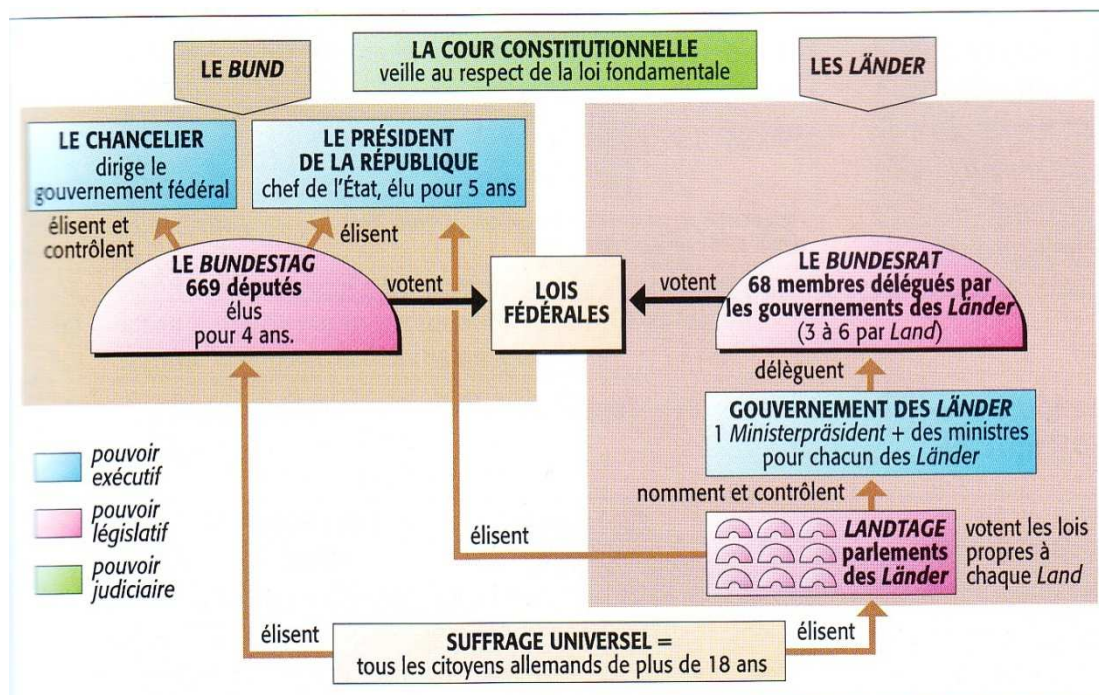
BORST, R. et S. KRÄTKE (dir.)(2000), p.236

Indice de pouvoirs d'achat en 2010



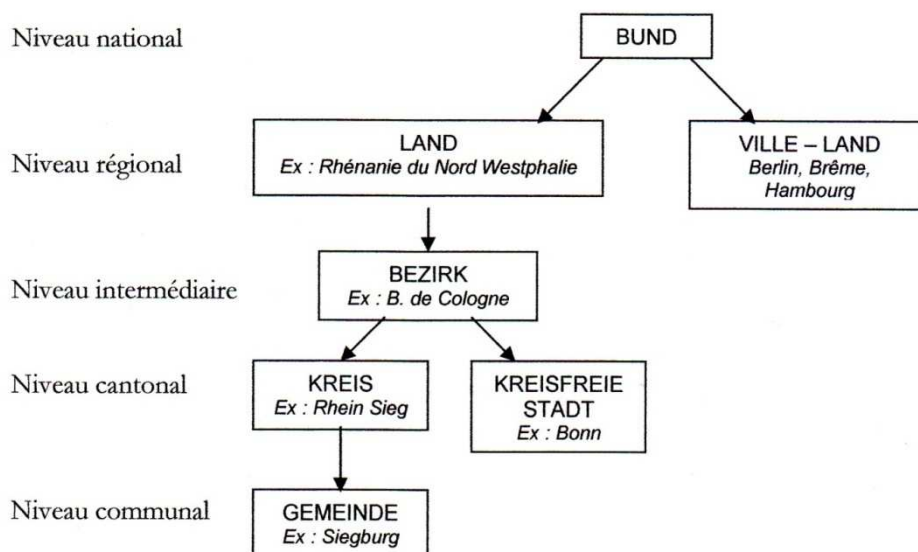
BERLINER MORGENPOST (2010)

Annexe 3 – Organisation politique de l'Allemagne fédérale



Manuel de géographie de 1^e L et ES (2003), Hachette, p.65

Annexe 4 – Hiérarchie administrative de l'Allemagne



LAPORTE, A. (2007), p.12

Annexe 5 – Documents complémentaires à l'étude du débat au *Bundestag* du 20 juin 1991

Motion 12/815 adoptée le 20 juin 1991

Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/815

19. 06. 91

Sachgebiet 11

Antrag

der Abgeordneten Willy Brandt, Dr. Burkhard Hirsch, Dr. Günther Krause (Bürgerende), Maria Michalk, Dr. Rainer Ortleb, Dr. Wolfgang Schäuble, Dr. Oscar Schneider (Nürnberg), Dr. Hermann Otto Solms, Wolfgang Thierse, Dr. Wolfgang Ullmann, Dr. Hans-Jochen Vogel und weiterer Abgeordneter

Vollendung der Einheit Deutschlands

In Einlösung seiner Beschlüsse, in denen der Deutsche Bundestag seinen politischen Willen vielfach bekundet hat, daß nach der Herstellung der Deutschen Einheit Parlament und Regierung wieder in der deutschen Hauptstadt Berlin sein sollen, wolle der Bundestag beschließen:

1. Sitz des Deutschen Bundestages ist Berlin.
2. Die Bundesregierung wird beauftragt, gemeinsam mit der Verwaltung des Deutschen Bundestages und dem Senat von Berlin bis zum 31. Dezember 1991 ein Konzept zur Verwirklichung dieser Entscheidung zu erarbeiten. Dabei soll mit der Herrichtung der notwendigen Kapazitäten für Tagungen des Deutschen Bundestages, seiner Fraktionen, Gruppen und Ausschüsse in Berlin schnell begonnen werden. Die Arbeitsfähigkeit soll in vier Jahren hergestellt sein. Bis dahin finden in der Bundeshauptstadt Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages nur auf Beschluß des Ältestenrates in besonderen Fällen statt. Die volle Funktionsfähigkeit Berlins als Parlaments- und Regierungssitz soll in spätestens zehn bis zwölf Jahren erreicht sein.
3. Der Deutsche Bundestag erwartet, daß die Bundesregierung geeignete Maßnahmen trifft, um ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament in Berlin nachzukommen und in entsprechender Weise in Berlin ihre politische Präsenz dadurch sichert, daß der Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin angesiedelt wird.
4. Zwischen Berlin und Bonn soll eine faire Arbeitsteilung vereinbart werden, so daß Bonn auch nach dem Umzug des Parlaments nach Berlin Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland bleibt, indem insbesondere die Bereiche in den Ministerien und die Teile der Regierung, die primär verwaltschaftlichen Charakter haben, ihren Sitz in Bonn behalten; dadurch bleibt der größte Teil der Arbeitsplätze in Bonn erhalten. Dar-

Drucksache 12/815

Deutscher Bundestag – 12. Wahlperiode

über hinaus werden für die Region Bonn – von der Bundesregierung bzw. von einer unabhängigen Kommission – unter Mitwirkung der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie der Stadt Bonn Vorschläge erarbeitet, die als Ausgleich für den Verlust des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen die Übernahme und Ansiedlung neuer Funktionen und Institutionen von nationaler und internationaler Bedeutung im politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereich zum Ziel haben.

5. Der Hauptstadtvertrag zwischen der Bundesregierung in der Stadt Bonn soll zu einem Bonn-Vertrag fortentwickelt werden zum Ausgleich der finanziellen Sonderbelastung Bonns und der Region durch die Funktionsänderungen.
6. Die Bundestagspräsidentin wird gebeten, eine Kommission aus Vertretern aller Verfassungsorgane, der obersten Bundesbehörden und von weiteren unabhängigen Persönlichkeiten zu berufen. Diese Kommission soll – als unabhängige Föderalismuskommission – Vorschläge zur Verteilung nationaler und internationaler Institutionen erarbeiten, die der Stärkung des Föderalismus in Deutschland auch dadurch dienen sollen, daß insbesondere die neuen Bundesländer Berücksichtigung finden mit dem Ziel, daß in jedem der neuen Bundesländer Institutionen des Bundes ihren Standort finden. Auch vorhandene Institutionen des Bundes in Berlin stehen dafür zur Disposition.
7. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sollen von der Bundesregierung und der Kommission dem Deutschen Bundestag so rechtzeitig zugeleitet werden, daß er bis zum 30. Juni 1992 dazu Beschlüsse fassen kann.
8. Der Deutsche Bundestag geht davon aus, daß der Bundespräsident seinen 1. Sitz in Berlin nimmt.
9. Der Deutsche Bundestag empfiehlt dem Bundesrat, in Wahrnehmung seiner föderalen Tradition seinen Sitz in Bonn zu belassen.

Bonn, den 19. Juni 1991

DEUTSCHER BUNDESTAG, 1991b, p.1-2

Motion 12/814 rejetée le 20 juin 1991

Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/814

19. 06. 91

Sachgebiet 11

Antrag

der Abgeordneten Dr. Norbert Blüm, Dr. Wolfgang Bötsch, Dr. Horst Ehmke (Bonn), Gerhart Rudolf Baum, Dr. Irmgard Adam-Schwaetzer, Dr. Klaus-Dieter Folge, Dr. Werner Hoyer, Editha Limbach, Ingrid Matthäus-Maier, Dr. Franz Möller, Franz Müntefering, Wilhelm Rawe, Hans Peter Schmitz (Baesweiler), Wolfgang Zeltmann und weiterer Abgeordneter

Bundesstaatslösung für eine Aufgabenteilung zwischen der Hauptstadt Berlin, dem Parlaments- und Regierungssitz Bonn und den neuen Bundesländern (Bonn-Antrag)

Der Bundestag wolle beschließen:

In dem Willen, der Einheit der Deutschen in einem zusammenwachsenden Europa zu dienen, den Aufbau der neuen Bundesländer zu fördern und noch Trennendes zu überwinden, macht der Deutsche Bundestag folgenden Vorschlag für ein Miteinander von Berlin und Bonn:

1. Folgende Aufgabenteilung zwischen der Hauptstadt Berlin und dem Parlaments- und Regierungssitz Bonn soll durch Bundesgesetz festgelegt werden:

- Erster Amtssitz des Bundespräsidenten wird Berlin.
- Sitz des Deutschen Bundestages bleibt Bonn.
- Sitz des Bundesrates wird Berlin.
- Sitz der Bundesregierung bleibt Bonn.

Der Bundeskanzler und weitere Mitglieder der Bundesregierung nehmen einen zusätzlichen Dienstsitz in Berlin.

2. Die Hauptstadt Berlin repräsentiert Deutschland als Ganzes.

In Berlin finden die Bundesversammlung und Sitzungen des Deutschen Bundestages zu besonders bedeutsamen politischen Anlässen statt. Dafür werden umgehend geeignete Arbeitsbedingungen für den Deutschen Bundestag in Berlin insbesondere durch Umbau des Reichstagsgebäudes hergestellt.

3. Bei den künftigen Entscheidungen über Standorte von Bundeseinrichtungen ist dem bundesstaatlichen Aufbau Deutschlands verstärkt Rechnung zu tragen.

Die Bundestagspräsidentin wird gebeten, eine Kommission aus Vertretern aller Verfassungsorgane, der Länder und der ober-

Drucksache 12/814

Deutscher Bundestag – 12. Wahlperiode

sten Bundesbehörden zu berufen. Diese Kommission soll – als unabhängige Föderalismuskommission – Vorschläge zur Verteilung nationaler und internationaler Institutionen erarbeiten, die der Stärkung des Föderalismus in Deutschland dienen sollen.

In jedem der fünf neuen Länder sollen mindestens fünf Bundeseinrichtungen angesiedelt werden, darunter mindestens eine Bundesoberbehörde. Neue Bundeseinrichtungen sollen so lange ausnahmslos in den neuen Ländern angesiedelt werden, bis eine angemessene Verteilung auf alle Länder erreicht ist.

4. Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Berlin sollen einen die finanziellen Sonderbelastungen Berlins absichernden „Hauptstadtvertrag“ schließen, damit Berlin seine Hauptstadtaufgaben erfüllen kann. In diesem Vertrag ist auch eine Regelung über die Kosten zu treffen, die Berlin als Hauptstadt beispielsweise durch die Erhaltung und Pflege von kulturellen Einrichtungen und Baudenkmälern entstehen.

Darüber hinaus soll Berlin auch in Zukunft wie die fünf neuen Länder Finanzhilfen des Bundes zur Überwindung der Folgen der jahrzehntelangen Teilung erhalten. Ein wichtiger Beitrag dazu ist der schnelle Aufbau und Ausbau leistungsfähiger Ost-West-Verkehrsverbindungen.

Bonn, den 19. Juni 1991

Extrait du tableau de données (caractères biographiques et spatiaux)

NOM	Caractères biographiques					Caractères spatiaux										
	Dis	H/F	Tit	Rel	Nais. Ent.	Parti	suffrage	W/O	Land	Circ	U/R	D1B	D1BN	Ville N	Land N	Ens. N
ADAM Ulrich	0	H	0	P	1950	CDU/CSU	Direct	Est	MV	268	(3)PU	175	505	Teterow	LB	Est
ADAM-SCHWAETZER Irmgard	1	F	1	Z	1942	FDP	Liste	Ouest	NRW	NRW				Munster	NRW	Ouest
ADLER Brigitte	0	F	0	P	1944	SPD	Liste	Ouest	BAD	BAD				Wesermünde	NDS	Ouest
ALBOWITZ Ina	1	F	0	P	1943	FDP	Liste	Ouest	NRW	NRW				Weimar	THU	Est
ALTHERR Walter Franz	0	H	1	Z	1946	CDU/CSU	Liste	Ouest	RP	RP				Kaiserslautern	RP	Ouest
ANDRES Gerd	0	H	0	Z	1951	SPD	Direct	Ouest	NDS	036	(3)PU	227	296	Wirges	RP	Ouest
ANTRETTER Robert	1	H	0	C	1939	SPD	Liste	Ouest	BAD	BAD				Munich	BAV	Ouest
AUGUSTIN Anneliese	0	F	0	P	1930	CDU/CSU	Liste	Ouest	HES	HES				Kassel	HES	Ouest
AUGUSTINOWITZ Jürgen	1	H	0	C	1964	CDU/CSU	Direct	Ouest	NRW	118	(2)IR	337	155	Ruthen	NRW	Ouest
AUSTERMANN Dietrich	0	H	0	C	1931	CDU/CSU	Direct	Ouest	SH	003	(2)IR	207	381	Berlin	BER	Berlin
BABEL Gisela	1	F	1	Z	1938	FDP	Liste	Ouest	HES	HES				Berlin	BER	Berlin
BACHMAIER Hermann	0	H	0	P	1939	SPD	Liste	Ouest	BAD	BAD				Crailsheim	BAD	Ouest
BARBE Angelika	0	F	0	Z	1951	SPD	Liste	BER	BER	BER				Brandebourg/Havel	LB	Est
BARGFREDE Hans-Günter	0	H	0	P	1942	CDU/CSU	Direct	Ouest	NDS	030	(1)PR	247	300	Rotenburg/Wümme	NDS	Ouest
BARTSCH Holger	0	H	0	Z	1941	SPD	Liste	Est	LB	LB				Breslau	Terr Alldt	Etranger
BAUER Wolf	1	H	1	C	1939	CDU/CSU	Direct	Ouest	NRW	058	(2)IR	466	44	Steinach	THU	Est
BAUM Gehrart Rudolf	1	H	0	Z	1932	FDP	Liste	Ouest	NRW	NRW				Dresde	LS	Est
BAUMEISTER Brigitte	1	F	0	P	1946	CDU/CSU	Direct	Ouest	BAD	164	(3)PU	438	285	Stuttgart	BAD	Ouest
BAYHA Richard	0	H	0	Z	1929	CDU/CSU	Direct	Ouest	HES	137	(3)PU	364	164	Linsengericht	HES	Ouest
BECKER Helmut	0	H	0	Z	1929	SPD	Liste	Ouest	NRW	NRW				Münster	NRW	Ouest
BECKER-INGLAU Ingrid	0	F	0	P	1946	SPD	Direct	Ouest	NRW	090	(3)PU	453	132	Essen	NRW	Ouest
BECKMANN Klaus	0	H	0	Z	1944	FDP	Liste	Ouest	NRW	NRW				Herford	NRW	Ouest
BELLE Meinrad	0	H	0	C	1943	CDU/CSU	Direct	Ouest	BAD	190	(2)IR	501	336	Karlsruhe	BAD	Ouest
BENRATH Hans Gottfried	1	H	0	C	1927	SPD	Liste	Ouest	NRW	NRW				Meerbusch-Osterati	NRW	Ouest
BERGER Hans	0	H	0	C	1938	SPD	Liste	Ouest	NRW	NRW				Aix-la-Chapelle	NRW	Ouest
BERGMANN-POHL Sabine	0	F	1	P	1946	CDU/CSU	Liste	BER	BER	BER				Eisenach	THU	Est
BEUCHER Friedrich Julius	0	H	0	Z	1946	SPD	Liste	Ouest	NRW	NRW				Bergneustadt	NRW	Ouest
BIERLING Hans-Dirk	1	H	0	P	1944	CDU/CSU	Direct	Est	LS	313				Wernigerode/Harz	LSA	Est
BINDIG Rudolf	0	H	0	Z	1940	SPD	Liste	Ouest	BAD	BAD				Goslar	NDS	Ouest
BLANK Josef-Theodor	1	H	1	C	1947	CDU/CSU	Direct	Ouest	NRW	072	(3)PU	420	102	Lüdenscheid	NRW	Ouest
BLANK Renate	1	F	0	C	1941	CDU/CSU	Direct	Ouest	BAV	231				Nuremberg	BAV	Ouest
BLASS Petra	0	F	0	Z	1964	PDS	Liste	BER	BER	BER				Leipzig	LS	Est
BLENS Heribert	0	H	1	C	1936	CDU/CSU	Direct	Ouest	NRW	060	(3)PU	440	49	Cologne	NRW	Ouest
BLESER Peter	0	H	0	C	1952	CDU/CSU	Direct	Ouest	RP	149	(1)PR	457	96	Brachtendorf	RP	Ouest
BLÜM Norbert	1	H	1	C	1935	CDU/CSU	Liste	Ouest	NRW	NRW				Russelsheim	HES	Ouest
BLUNCK Liselott	0	F	0	Z	1942	SPD	Liste	Ouest	SH	SH	(2)IR	338	164	Bad Segeberg	SH	Ouest
BOHL Friedrich	0	H	0	P	1945	CDU/CSU	Direct	Ouest	HES	129				Göttingen	NDS	Ouest

Extrait du tableau de données (détail des votes)

NOM	Détail des votes						Vote 814	Vote 815	Abst. 814 815
	oui 817	non 817	Abst. 817	oui 816	non 816	Abst. 816			
ADAM Ulrich	0	1	0	0	1	0	0	1	0
ADAM-SCHWAETZER Irmgard	0	1	0	1	0	0	1	0	0
ADLER Brigitte	0	1	0	1	0	0	1	0	0
ALBOWITZ Ina	1	0	0	0	1	0	1	0	0
ALTHERR Walter Franz	1	0	0	0	1	0	1	0	0
ANDRES Gerd	0	1	0	0	1	0	0	1	0
ANTRETTER Robert	0	1	0	1	0	0	1	0	0
AUGUSTIN Anneliese	1	0	0	0	0	1	0	1	0
AUGUSTINOWITZ Jürgen	1	0	0	0	1	0	0	1	0
AUSTERMANN Dietrich	0	1	0	0	1	0	0	1	0
BABEL Gisela	0	1	0	1	0	0	0	1	0
BACHMAIER Hermann	0	1	0	1	0	0	1	0	0
BARBE Angelika	0	1	0	1	0	0	0	1	0
BARGFREDE Hans-Günter	1	0	0	0	1	0	0	1	0
BARTSCH Holger	0	1	0	1	0	0	0	1	0
BAUER Wolf	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BAUM Gehrart Rudolf	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BAUMEISTER Brigitte	1	0	0	0	1	0	0	1	0
BAYHA Richard	1	0	0	0	1	0	0	1	0
BECKER Helmuth	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BECKER-INGLAU Ingrid	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BECKMANN Klaus	0	1	0	0	1	0	0	1	0
BELLE Mehrad	0	0	0	0	1	0	1	0	0
BENRATH Hans Gottfried	0	1	0	1	0	0	1	0	0
BERGER Hans	0	1	0	1	0	0	1	0	0
BERGMANN-POHL Sabine	1	0	0	0	1	0	0	1	0
BEUCHER Friedhelm Julius	0	1	0	1	0	0	1	0	0
BIERLING Hans-Dirk	0	1	0	0	1	0	0	1	0
BINDIG Rudolf	0	1	0	1	0	0	1	0	0
BLANK Josef-Theodor	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BLANK Renate	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BLASS Petra	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BLENS Heribert	0	1	0	1	0	0	0	1	0
BLESER Peter	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BLÜM Norbert	0	1	0	0	1	0	1	0	0
BLUNCK Liselott	0	1	0	1	0	0	1	0	0
BOHL Friedrich	0	1	0	0	1	0	0	1	0

Tableau 3 - Métadonnées

Titre des variables	Explication des variables	Abréviations des <i>Länder</i>	Noms des <i>Länder</i>
Dis	Discours (0 pas de discours prononcé, 1 discours prononcé)	BAD	Bade-Wurtemberg
H/F	Homme (H) / Femme (F)	BAV	Bavière
Tit	Titre de docteur (0 pas de titre, 1 titre)	BER	Berlin
Rel	Religion déclarée (A : Athée, C : Catholique, P : Protestant, Z : Religion non déclarée)	BRE	Brême
Nais.	Année de naissance	HBG	Hambourg
Ent.	Année d'entrée au <i>Bundestag</i>	HES	Hesse
Parti	Parti	LB	Brandebourg
Suffrage	Type de suffrage (Direct : suffrage majoritaire dans une circonscription, Liste : suffrage sur listes électorales établies à l'échelle du <i>Land</i>)	LS	Saxe
W/O	Localisation du <i>Land</i> d'élection (Est : nouveau <i>Land</i> , Ouest : ancien <i>Land</i> , BER : Berlin)	LSA	Saxe-Anhalt
Land	<i>Land</i> d'élection	MV	Mecklembourg-Poméranie Occidentale
Circ	Circonscription d'élection (<i>Land</i> si élection liste, numéro de circ., si élection majoritaire)	NDS	Basse-Saxe
U/R	Type d'espace d'élection (seulement pour élus sur circonscriptions, (1) PR : espace rural, (2) IR : espace intermédiaire, (3) PU : espace urbain (classification ESPON))	NRW	Rhénanie du Nord-Westphalie
D1B	Accessibilité à Berlin en minutes en voiture (Base de données ESPON)	RP	Rhénanie-Palatinat
D1BN	Accessibilité à Bonn en minutes en voiture (Base de données ESPON)	SAR	Sarre
Ville N	Ville de naissance	SH	Schleswig-Holstein
Land N	<i>Land</i> de naissance		
Ens. N	Espace de naissance (Est : nouveau <i>Land</i> , Ouest : ancien <i>Land</i> , BER : Berlin, Etranger : hors frontières d'Allemagne de 1990)		
Oui 817	Vote oui à la motion 12/817		
Non 817	Vote non à la motion 12/817		
Abst. 817	Abstention pour la motion 12/817		
Oui 816	Vote oui à la motion 12/816		
Non 816	Vote non à la motion 12/816		
Abst. 816	Abstention pour la motion 12/816		
Vote 814	Vote de la motion 12/814 (pro-Bonn)		
Vote 815	Vote de la motion 12/815 (pro-Berlin)		
Abst. 814 /815	Abstention pour le vote entre motions 12/814 et 12/815		

Annexe 6 – Documents complémentaires à l'étude de la forme du quartier gouvernemental

Périmètre de la grille utilisée

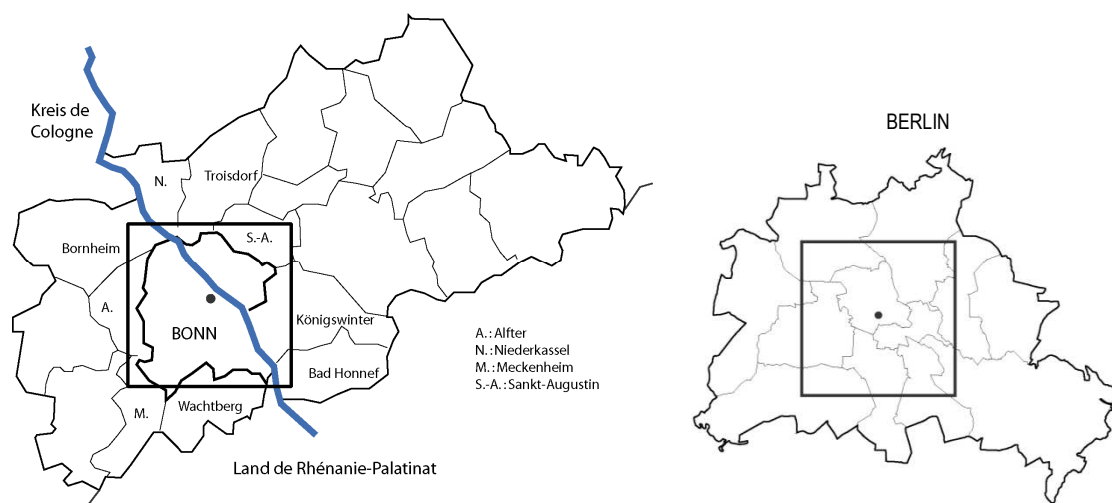


Tableau des adresses relatives aux institutions et aux partis (extrait)

Année	Type	Pond	Institution	Adresse	CP	Ville	Lat	Lng
2009	AD	10	Bundesamt für Regelung offener	Mauerstr. 39	10117	Berlin	52,5141	13,3846
2009	AD	10	Bundesanstalt für Materialforsch	Unter den Eichen 87	12205	Berlin	52,4432	13,2876
2009	AD	10	Bundesbaugesellschaft	Scharrenstr. 2	10178	Berlin	52,5141	13,4051
2009	AD	10	Bundesnachrichtendienst	Gardenschützenweg 71		Berlin	52,4438	13,3048
2009	AD	10	Der Bundesbeauftragte für die Ur	Karl-Liebknecht-Straße 31		Berlin	52,5262	13,4145
2009	AD	10	Deutscher Ethikrat	Jägerstr. 22	10117	Berlin	52,5140	13,3942
2009	AD	10	Deutsches Archäologisches Insti	Podkielskiallee 69	14195	Berlin	52,4607	13,3007
2009	AD	10	Evangelisches Kirchenamt für die	Jebenstr. 3	10623	Berlin	52,5075	13,3315
2009	AD	10	Katholischen Militärbischofamt	Am Weidendamm 2	10117	Berlin	52,5220	13,3897
2009	AD	10	Militärgeschichtliches Forschung	Zeppelinstr. 127	14471	Potsdam	52,3852	13,0257
2009	AD	10	Presse und Informationsamt der	Neustädtische Kirchstr. 1	10117	Berlin	52,5189	13,3852
2009	AD	10	Rat für Nachhaltige Entwicklung	Potsdamer Platz 10	10785	Berlin	52,5082	13,3770
2009	AD	10	Robert-Koch Institut	Nordufer 20	13353	Berlin	52,5391	13,3478
2009	AD	10	Sachverständigenrat für Umweltfrag	Reichpietschufer 60	10785	Berlin	52,5061	13,3629
2009	AD	10	Sozialwissenschaftliches Institut	Prötzler Chaussee 20	15344	Strausberg	52,5805	13,8816
2009	AD	10	Stiftung Wissenschaft und Politik	Ludwigkirchplatz 3	10719	Berlin	52,4986	13,3215
2009	AD	10	Wissenschaftlicher Beirat der BR	Reichpietschufer 60	10785	Berlin	52,5061	13,3629
2009	ADAN	5	Bundesamt für Bauwesen und R	Fasanenstr. 87	10623	Berlin	52,5078	13,3282
2009	ADAN	5	Deutsches Patentamt	Gitschiner Str. 97		Berlin	52,4986	13,3991
2009	ADAN	5	Physikalisch-Technische Bundes	Abbestr. 2	10587	Berlin	52,5155	13,3203
2009	GVAM	10	BM der Verteidigung	Stauffenbergstr. 18	10785	Berlin	52,5062	13,3611
2009	GVAM	10	BM für Bildung, Wissenschaft, F	Hannoversche Str. 30	10115	Berlin	52,5269	13,3858
2009	GVAM	10	BM für Gesundheit	Wilhelmstr. 49	10117	Berlin	52,5126	13,3842
2009	GVAM	10	BM für Umwelt, Naturschutz und	Alexanderplatz 6	10178	Berlin	52,5235	13,4152
2009	GVAM	10	BM für Verbraucherschutz, Ernäh	Mohrenstr. 62	10117	Berlin	52,5121	13,3870
2009	GVAM	10	BM für wirtschaftliche Zusammer	Stresemannstr. 92	10963	Berlin	52,5054	13,3819
2009	GVC	50	Bundeskanzleramt			Berlin	52,5200	13,3700
2009	GVM	15	Auswärtiges Amt	Werderscher Markt	10117	Berlin	52,5152	13,3981
2009	GVM	5	Auswärtiges Amt	Villa Borsig		Berlin	52,5880	13,2590
2009	GVM	20	BM der Finanzen	Wilhelmstr. 97	10117	Berlin	52,5083	13,3840
2009	GVM	20	BM der Justiz	Jerusalemmer Str. 24	10117	Berlin	52,5125	13,3965
2009	GVM	20	BM des Innern	Alt-Moabit 101	10559	Berlin	52,5239	13,3470
2009	GVM	20	BM für Arbeit und Sozialordnung	Wilhelmstr. 49	10117	Berlin	52,5128	13,3848
2009	GVM	20	BM für Familie, Senioren, Frauer	Glinkastr. 24	10117	Berlin	52,5140	13,3860
2009	GVM	20	BM für Verkehr, Bau- und Wohnu	Invalidenstr. 44	10117	Berlin	52,5295	13,3785
2009	GVM	20	BM für Wirtschaft	Scharnhorststr. 36	10115	Berlin	52,5295	13,3737
2009	PL	2	Deutscher Bundestag	Neue Schönhauser Str. 1	10178	Berlin	52,5247	13,4034
2009	PL	16	Deutscher Bundestag	Platz der Republik 1	11011	Berlin	52,5179	13,3759
2009	PL	2	Deutscher Bundestag	Schiffbauerdamm 17	10117	Berlin	52,5201	13,3830
2009	PL	5	Deutscher Bundestag	Unter den Linden 50	10117	Berlin	52,5172	13,3850
2009	PL	5	Deutscher Bundestag	Unter den Linden 71	10117	Berlin	52,5161	13,3813
2009	PL	5	Deutscher Bundestag	PL Haus	10117	Berlin	52,5200	13,3750
2009	PL	5	Deutscher Bundestag	MEL Haus	10117	Berlin	52,5200	13,3785

Tableau des adresses relatives à l'activité diplomatique (extrait)

Année	Type	Etats	av_39	Adresse	Commune	Lat	Lng	N_CONSU	CONSU
2009	AMB	Afghanistan	1	Taunusstr. 3	Berlin	52,4799	13,2784	1	1
2009	AMB	Afrique du Sud	0	Tiergartenstr. 18	Berlin	52,5096	13,3613	9	1
2009	AMB	Albanie	1	Friedrichstr. 231	Berlin	52,5029	13,3894	2	1
2009	AMB	Algérie	0	Görschstr. 45	Berlin	52,5668	13,3996	1	1
2009	AMB	Angola	0	Wallstr. 58	Berlin	52,5134	13,4128	3	1
2009	AMB	Arabie Saoudite	0	Kurfürstendamm 63	Berlin	52,5008	13,3114	0	0
2009	AMB	Argentine	1	Kleiststr. 23	Berlin	52,5014	13,3442	3	1
2009	AMB	Arménie	0	Nussbaumallee 4	Berlin	52,5171	13,2757	1	1
2009	AMB	Australie	0	Wallstr. 76	Berlin	52,5123	13,4097	1	1
2009	AMB	Autriche	1	Stauffenbergstr. 1	Berlin	52,5098	13,3645	12	1
2009	AMB	Azerbaïdjan	0	Hubertusallee 43	Berlin	52,4876	13,2841	0	0
2009	AMB	Bahrein	0	Klingelhöferstr. 7	Berlin	52,5070	13,3515	0	0
2009	AMB	Bangladesh	0	Dovestr. 1	Berlin	52,5206	13,3194	6	1
2009	AMB	Belgique	1	Jägerstr. 52	Berlin	52,5144	13,3945	9	1
2009	AMB	Benin	0	Englerallee 23	Berlin	52,4624	13,3041	2	1
2009	AMB	Biélorussie	0	Am Treptower Park 32	Berlin	52,4870	13,4637	0	0
2009	AMB	Bolivie	0	Wichmannstr. 6	Berlin	52,5054	13,3479	4	1
2009	AMB	Bosnie	0	Ilsenstr. 14	Berlin	52,5557	13,4094	2	1
2009	AMB	Bresil	1	Wallstr. 57	Berlin	52,5128	13,4115	7	1
2009	AMB	Brunel	0	Kronenstr. 55-58	Berlin	52,5116	13,3910	0	0
2009	AMB	Bulgarie	0	Mauerstr. 11	Berlin	52,5102	13,3874	6	1
2009	AMB	Burkina Faso	0	Karolingerplatz 11	Berlin	52,5076	13,2700	4	1
2009	AMB	Burundi	0	Berliner Str. 36	Berlin	52,4867	13,3217	1	1
2009	AMB	Cambodge	0	Benjamin-Vogelsdorff-Str. 2	Berlin	52,5673	13,4056	0	0
2009	AMB	Canada	0	Leipziger Platz 17	Berlin	52,5104	13,3776	4	1
2009	AMB	Cap Vert	0	Stavangerstr. 16	Berlin	52,5564	13,4094	6	1
2009	AMB	Chili	1	Mohrenstr. 42	Berlin	52,5132	13,3948	5	1
2009	AMB	Chine	1	Märkisches Ufer 54	Berlin	52,5140	13,4166	3	1
2009	AMB	Chypre	0	Wallstr. 27	Berlin	52,5118	13,4085	4	1
...
2009	AMBAN	Arabie Saoudite	...	Hohle Gasse 85	Bonn	50,6664	7,1537	...	...
2009	AMBAN	Biélorussie	...	Fritz-Schäffer-Str. 20	Bonn	50,7145	7,1262	...	...
2009	AMBAN	Bulgarie	...	Auf der Hostert 6	Bonn	50,6966	7,1670	...	...
2009	AMBAN	Corée du Sud	...	Mittelstr. 43	Bonn	50,6987	7,1566	...	...
...
2009	RL	BAD	...	Tiergartenstr. 15	Berlin	52,5097	13,3631	...	...
2009	RL	BAV	...	Behrenstr. 21	Berlin	52,5154	13,3874	...	...
2009	RL	BER	...	Berliner Rathaus	Berlin	52,5186	13,4081	...	...
2009	RL	BRE	...	Hirschmstr. 24	Berlin	52,5076	13,3576	...	...
...

Tableau des adresses de membres de la BPK et de la VAP

Année	Nom	BPK	VAP	VAPB	Frei	Foto	Ag	Int	PE	Rad	TV	Média	Etat	Adresse	Ville	LAT	LNG
2009	Mennit	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	Ideazione	Italie	Klixstr. 3	Berlin	52,5235	13,3512
2009	Nagal	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	NHK Radio	Japon	Joachim-Karnatz-Allee	Berlin	52,5192	13,3577
2009	Nemec	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	Radio Prag	Tchéquie	Hagenstr. 34	Berlin	52,4792	13,2735
2009	Kolhof	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	Aachener Nachrichten		Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5217	13,3775
2009	Straus	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	Aachener Nachrichten		Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5217	13,3775
2009	Vetter	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	Aachener Nachrichten		Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5217	13,3775
2009	Herhol	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	Aachener Nachrichten		Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5217	13,3775
2009	Slange	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	Aachener Nachrichten		Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5217	13,3775
2009	Buchst	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	Aachener Nachrichten		Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5217	13,3775
2009	Villapa	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	ABC	Espagne	Konstanzer Str. 57	Berlin	52,4967	13,3118
2009	Hilgem	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	Action Press		Gubitzstrasse 27	Berlin	52,5492	13,4370
2009	Bichon	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Bouvie	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Carter	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Cole, I	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Curta	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	End, A	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Haas,	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Happe	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Hasenl	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Jahn, I	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Kaufr	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	König,	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	MacDc	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Nauma	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Padieu	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Pasqui	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Petzolk	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Pöhlmi	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Rähr,	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Richte	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Sturde	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	AFP	France	Berliner Freiheit 2	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Letvik,	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	Aftenposten	Norvège	Nymphenburger Str. 1	Berlin	52,5108	13,3752
2009	Svarst	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	Aftonbladet	Suède	Savignyplatz 7-8	Berlin	52,4818	13,3408
2009	Akdurr	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	Agence de Presse Anadol	Ajz Turquie	Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5066	13,3215
2009	Aydem	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	Agence de Presse Anadol	Ajz Turquie	Schiffbauerdamm 40	Berlin	52,5217	13,3775
2009	May, S	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	Agence de Presse APA	Autriche	Lehrter Str. 4	Berlin	52,5217	13,3775
2009	Andror	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	Agence de Presse APA	Autriche	Scharfestr. 12	Berlin	52,5235	13,3652
2009	Bogavi	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	Agence de Presse BETA	Serbie	Majakowskiring 40	Berlin	52,4379	13,2587
2009	Polak,	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	Agence de Presse CTK	Tchéquie	Lesser-Ury-Weg 3	Berlin	52,5745	13,4000
																52,5249	13,3625

Métadonnées :

Données communes aux 3 corpus :	
Année	Année d'investigation
Adresse	Adresse
Ville ou Commune	Ville ou Commune
Lat	Latitude du point
Lng	Longitude du point
Institutions fédérales et partis :	
Type	Nature de l'institution : AD/ADAN : Institution fédérale ; GVC/GVCAN : Chancellerie ; GVM/GVAM : Ministères ; PL/PLAN : Activité parlementaire ; PR/PRAN : Présidence fédérale ; PAC : Centrale de parti ; PAP : Fraction de parti ; PAF : Fondation en lien avec un parti ; PAJ : Mouvement de jeunesse en lien avec un parti (le suffixe –AN désigne une antenne à Bonn quand le siège de l'institution est à Berlin ou une antenne à Berlin quand le siège est à Bonn)
Représentations diplomatiques et régionales :	
Type	Nature de la Représentation : AMB : Ambassade ; AMBAN : Antenne d'ambassade ; RL : Représentation de <i>Länder</i>
Av_39	Etat présent à Berlin par une ambassade en 1939
N_CONSU	Nombre de consulats en Allemagne
CONSU	Présence de consulats en Allemagne
Médias :	
BPK	Membre de la BPK
VAP	Membre de la VAP
VAPB	Membre de la VAP de Berlin (avant 1999)
Frei	Journaliste indépendant
Foto	Photojournalisme
Ag	Agence de presse
Int	Média Internet
PE	Presse écrite
Rad	Radio
TV	Télévision
Média	Média employeur du journaliste
Etat	Etat (pour les membres de la VAP) d'origine du média

Annexe 7 – Les entretiens

Tableau des personnes interrogées

Correspondants étrangers (médias), pays siège du média	Lieu et date de l'entretien
F. Assuncao (LUSA), Portugal	Berlin, le 23 juin 2010
JC. Barrena (EFE), Espagne	Berlin, le 2 juin 2010
F. Bichon (AFP), France	Berlin, le 3 juin 2010
R. Boyes (Times), Grande-Bretagne	Berlin, le 9 juin 2010
H. de Bresson (Le Monde), France	Paris, le 22 octobre 2009
M. Delvaux (RTBF, La Libre Belgique), Belgique	Bonn, le 2 mars 2010
B. Gallicher (Radio France), France	Berlin, le 6 juillet 2010
JM. Gonin (Libération et Radio France), France	Paris, le 27 novembre 2009
S. Hamdan (KUNA), Koweït	Berlin, le 10 juin 2010
L. Jolly (Radio France), France	Paris, le 1 ^{er} décembre 2009
E. König (Die Presse, Euractiv), Autriche	Berlin, le 31 mai 2010
A. Kulahci (Hurriyet), Turquie	Berlin, le 8 juin 2010
JP. Lacour (La Tribune), France	Paris, le 15 décembre 2009
B. Milcent (RTL, RSR, L'Express), France et Suisse	Berlin, le 12 mai 2010
A. Minguez (RNE), Espagne	Berlin, le 1 ^{er} juillet 2010
JP. Picaper (Le Figaro), France	Berlin, le 13 juillet 2010
P. Rochot (France 2), France	Paris, le 13 octobre 2009
R. Romaniec (DW Radio et TV Polonia), Allemagne et Pologne	Berlin, le 30 juin 2010
P. Romedenne (France 2), France	Paris, le 5 novembre 2009
P. Saint-Paul (Le Figaro), France	Berlin, le 31 mai 2010
P. Thibaut (RFI), France	Berlin, le 26 mai 2010
D. Vernet (Le Monde), France	Paris, le 16 octobre 2009
N. Versieux (Libération, Le Temps), France et Suisse	Berlin, le 17 mai 2010
Journalistes allemands (médias), siège du média	
G. Bannas (FAZ), Francfort	Berlin, le 10 juin 2010
E. Bauer (DPA), Hambourg-Berlin	Bonn, le 6 mars 2010
K. Blume (DPA), Hambourg-Berlin	Berlin, le 19 mai 2010
T. Bruns (Der Tagesspiegel), Berlin	Berlin, le 26 mai 2010
J. Demmler (DPA), Hambourg-Berlin	Berlin, le 20 juillet 2010
GJ. von Fallois (Phoenix), Bonn	Berlin, le 25 juin 2010
B. Gaus (TAZ), Berlin	Berlin, le 30 juin 2010
W. Gössling (ZDF), Mayence	Berlin, le 2 juin 2010
G. Hofmann (Die Zeit), Hambourg	Berlin, le 15 juin 2010

W. Koch (Stuttgarter Zeitung), Stuttgart	Bonn, le 5 mars 2010
R. Mönch (FAZ), Francfort	Berlin, le 20 mai 2010
HP. Schütz (Stern), Hambourg	Berlin, le 13 juillet 2010
H. Wefing (Die Zeit), Hambourg	Berlin, le 3 juin 2010
T. Wittke (General Anzeiger), Bonn	Berlin, le 7 juin 2010

Députés

K. Dörner (Grüne), Bonn	Bonn, le 8 mars 2010
U. Kelber (SPD), Bonn	Bonn, le 9 mars 2010
E. Högl (SPD), Berlin	Berlin, le 1 ^{er} juin 2010
W. Wieland (Grüne), Berlin	Berlin, le 4 juin 2010

Employés d'institutions fédérales

M. Beiderwieden (BMI), Berlin	Berlin, le 20 juillet 2010
M. Deres (BMVBS), Bonn	Bonn, le 9 mai 2007
	Bonn, le 4 mars 2010
M. Greisler (BMBF), Berlin	Berlin, le 6 juillet 2010
E. Jung (BMBF), Berlin	Berlin, le 31 mai 2010
F. Petermann (BMI), Bonn	Berlin, le 19 juillet 2010
S. von Below (BMBF), Berlin	Berlin, le 18 mai 2010

Experts

B. Müller et M. Isselmann (Mairie de Bonn)	26 février 2008
W. Strubelt (BBR)	18 février 2008

Protocole d'entretien

Nous avons procédé par des entretiens relativement libres et flexibles. Cette option permettait de rester relativement flexible avec des enquêtés qui ne pouvaient pas tous mobiliser le même temps pour les entretiens et dont les parcours individuels étaient très différents les uns des autres. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une enquête systématique sous forme de formulaire. La transcription de certains des entretiens se trouve dans le CD déposé avec ce volume.

Correspondants étrangers

- Date de la présence à Bonn ou à Berlin, date du déménagement éventuel
- Motivations de l'enquêté et/ou de sa rédaction pour la présence d'un journaliste à Bonn/Berlin
- Nature du lieu de travail (domicile, bureau indépendant, rédaction)
- Localisation du lieu de travail
- Fréquentation de la *Pressehaus*, du *Bundestag*, du quartier de Mitte

- Fréquentation de la VAP et participation à ses activités
- Relations avec les hommes politiques allemands
- Fréquentation de lieux informels d'échanges
- Etendue de la couverture journalistique dans l'espace (capitale/Allemagne/plus large)

Journalistes allemands

- Date de la présence à Bonn ou à Berlin, date du déménagement éventuel
- Nature du lieu de travail (domicile, bureau indépendant, rédaction)
- Localisation du lieu de travail
- Fréquentation de la *Pressehaus*, du *Bundestag*, du quartier de Mitte
- Relations avec les hommes politiques allemands
- Fréquentation de lieux informels d'échanges
- Fréquentation de lieux hors de Bonn/Berlin

Députés

- Rôle d'élus locaux sous l'angle de la problématique Bonn/Berlin
- Relations avec les journalistes
- Fréquentation de lieux informels d'échanges

Employés d'institutions fédérales

- Date de la présence à Bonn ou à Berlin, date du déménagement éventuel
- Fréquentation de la ville partenaire
- Organisation du travail quotidien avec les employés du même site et dans la ville partenaire
- Fréquence des échanges par mails, téléphone et vidéoconférence
- Pérennité du partage du travail entre Bonn et Berlin

Sources : bases de données et archives

- ARCHIVES DIPLOMATIQUES, Ambassade de France à Berlin-Est, cartons 409 et 410, Nantes
- AUSWÄRTIGES AMT, site Internet www.auswaertiges-amt.de, rubrique sur les Représentations (*Vertretungen*), consulté entre 2009 et 2011
- BUNDESBAUDIREKTION (1990), *Unterbringungsmöglichkeiten der Bundesregierung in Berlin. Eine Untersuchung der Bundesbauverwaltung*, Berlin, Bonn, Bundesbaudirektion, 71 p.
- BPK (1990), *Mitgliederverzeichnis 1990*, Bonn, 75 p.
- BPK (1993), *Mitgliederverzeichnis 1993*, Bonn, 112 p.
- BPK (1996), *Mitgliederverzeichnis 1996/1997*, Bonn, 142 p.
- BPK (1999), *Mitgliederverzeichnis 1999/2000*, Bonn, 182 p.
- BPK (2001), *Mitgliederverzeichnis 2001/2002*, Berlin, 180 p.
- BPK (2005), *Mitgliederverzeichnis 2005/2006*, Berlin, 208 p.
- BPK (2009), *Mitgliederverzeichnis 2009/2010*, Berlin, 240 p.
- COW (2006), Reşat Bayer "Diplomatic Exchange Data set, v2006.1." Online: <http://correlatesofwar.org>
- FISCHER, B., A. KNOTT, et al. (1998), *Zwischen Wilhelmstrasse und Bellevue. 500 Jahre Diplomatie in Berlin*, Berlin, Henschel, p. 265 et suiv.
- MfAA (1988), *Das Diplomatische Korps in der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin, 170p.
- OECKL, A. (1951), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1951*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1962), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1962*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1976), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1976*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1988), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1988*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1990), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1990*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1991), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1991*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1992), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1992*, Bonn, Festlang Verlag Bonn

- OECKL, A. (1993), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1993*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1994), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1994*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1995), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1995*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1996), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1996-1997*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1997), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1997-1998*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1998), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1998-1999*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (1999), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 1999-2000*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2000), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2000-2001*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2001), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2001-2002*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2002), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2002-2003*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2003), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2003-2004*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2004), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2004-2005*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2005), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2005-2006*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2006), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2006-2007*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2007), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2007-2008*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2008), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2008-2009*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- OECKL, A. (2009), *Taschenbuch des öffentlichen Lebens. Deutschland 2010*, Bonn, Festlang Verlag Bonn
- PANORAMA BERLIN (2008), *Über Berlin. Luftbildpläne, Ansichten, Übersichtskarten von 1237 bis heute*, Bien & Giersch? 8 cartes
- POHLE, R. et G. BRUST (1910), *Berliner Schulatlas*, Berlin, Leipzig, B.G. Teubner, 62 p. (réimpression Cologne, Komet)

REICHSPOSTAMT (1911), *Telegramm-Adressenbuch für das Deutsche Reich*, Berlin, Reichspostamt

VAP (1996a), *Im Strom der Zeit. 90 Jahre Verein der Ausländischen Presse zu Berlin e.V.*, Bonn, 48 p.

VAP (1996b), *Mitgliederverzeichnis*, Bonn, 77 p.

VAP (1999), *Mitgliederverzeichnis*, Bonn, 80 p.

VAP (2000), *Mitgliederverzeichnis 2000/2001*, Berlin, 130 p.

VAP (2002), *Mitgliederverzeichnis 2002/2003*, Berlin, 134 p.

VAP (2005), *Mitgliederverzeichnis 2005/2006*, Berlin, 140 p.

VAP (2009), *Mitgliederverzeichnis 2009/2010*, Berlin, 140 p.

VAP (2010), *Mitgliederverzeichnis 2010/2011*, Berlin, 144 p.

VAP IN BERLIN (1964), *Mitgliederliste*, Berlin, 12 p.

VAP IN BERLIN (1993), *Mitgliederverzeichnis*, Berlin, 29 p.

VAP IN BERLIN (1996), *Mitgliederverzeichnis*, Berlin, 31 p.

VAP IN BERLIN (1999), *Mitgliederverzeichnis*, Berlin, 48 p.

VAP et VAP IN BERLIN (1954), *Mitgliederliste*, Berlin, Bonn, 18 p.

VAP et VAP IN BERLIN (1974), *Mitgliederliste*, Berlin, Bonn, 59 p.

VAP et VAP IN BERLIN (1990), *Mitgliederverzeichnis*, Berlin, Bonn, 79 p.

Sources parlementaires et gouvernementales

- BGBI (1994), *Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz)*, 9 p.
- BGBI (2006), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, p.1 et suiv. (première édition 1949)
- BMJ (2010), « Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern » in *Bundesanzeiger*, 62, 77a, 3 mai 2010
- BRBWS (1995), *Personalwirtschaftliche Gesamtkonzeption zur Verlagerung von Parlament und Regierungsfunktionen nach Berlin und den Verlagerungen zum Ausgleich nach Bonn. Wohnraumversorgung der nach Berlin umziehenden Parlamentarier und Bediensteten*, Bonn, 30 p.
- BUNDESREGIERUNG³³⁷ (2009), *Koalition. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode*, Berlin
- DEUTSCHER BEAMTENBUND UND VERBAND DER BESCHÄFTIGTEN DER OBERSTEN UND OBEREN BUNDESBEHÖRDEN E.V. (1996), *Umzug. Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundesdienststellen*, Bonn, 38 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991a), *Antrag 12/814*, Bonn, 3 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991b), *Antrag 12/815*, Bonn, 7 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991c), *Antrag 12/816*, Bonn, 1 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991d), *Antrag 12/817*, Bonn, 2 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991e), *Antrag 12/818*, Bonn, 1 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991f), *Plenarprotokoll 12-34*, Bonn, pp. 2735-2926
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991g), *Plenarprotokoll 12-66*, Bonn, pp. 5617-5669
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1991h), « Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages. Zwischenbericht der Konzeptkommission des Ältestenrates vom 11. Dezember 1991 », Bonn, *Drucksache 12/1832*, 38 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1992), « Beschlußempfehlung des Ältestenrates zum zweiten Zwischenbericht der Konzeptkommission des Ältestenrates zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschland », Bonn, *Drucksache 12/2850*, 123 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1994a), « Antrag der Abgeordneten Dr. Hans Modrow, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS/Linke Liste. Umzug der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages », Bonn, *Drucksache 12/6618*, 6 p.

³³⁷ Gouvernement fédéral

- DEUTSCHER BUNDESTAG (1994b), « Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP. Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn Gesetz) », Bonn, *Drucksache 12/6614*, 15 p.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1995), « Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen », Bonn, *Drucksache 13/1989*
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1996), « Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zum Stand der Maßnahmen der Bundesregierung zum Umzug nach Berlin und zum Ausgleich für die Region Bonn », *Drucksache 13/5371*, Bonn
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1999), « Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bilanz der Maßnahmen zum Umzug der Bundesregierung nach Berlin und der Ausgleichsleistungen für die Region Bonn », Bonn, *Drucksache 14/1601*, 20 p.
- EINIGUNGSVERTRAG³³⁸ (1990), *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands*, Berlin
- KCCR³³⁹ (2004), *Act on the Establishment of the New Administrative Capital Seoul*, n°2004Hun-Ma554, Seoul

³³⁸ Traité d'union

³³⁹ Cour suprême de Corée

Bibliographie

Références scientifiques, atlas, rapports et œuvres littéraires

- ADIGA, A. (2010), *Le Tigre blanc*, Paris, 10-18, 318 p.
- ANDREW, C., J. G. LENGELLE et J. TAYLOR (dir.) (1993), *Les Capitales - Perspectives internationales*, Ottawa, Carleton University Press, 418 p.
- AMARO, A. (2009), « Rio sera toujours Rio » in VIDAL, L. (2009), *Les Larmes de Rio*, Paris, Aubier, 204-205 p.
- ASCHER, F. (1998), « La Fin des quartiers », in *L'Urbain dans tous ses états. Faire vivre, dire la ville*, N. HAUMONT, Paris, L'Harmattan, pp. 183-201
- ASIMOV, I. (2000), *Fondation*, Paris, Folio Gallimard, 254 p. (première édition 1951)
- ASIMOV, I. (2000), *Seconde Fondation*, Paris, Folio Gallimard, 254 p. (première édition 1953)
- AUTHIER, J.-Y. (2009), *Les citadins et leur quartier (en France) : représentations et usages*, Université de Lausanne, Article en ligne, <http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202008/Pages%20du%20site/Communications/5-Social/Authier.pdf> (consulté en septembre 2011)
- AYDIN, H. et F. SEN (2000), « Ankara: Ein Dorf wandelt sich zur Hauptstadt », in *Hauptstädte und Global Cities an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, A. SOHN et H.-D. WEBER, Bochum, Verlag Dr. Dieter Winkler, pp. 163-181
- BADIE, B. (1995), *La Fin des territoires*, Paris, Fayard, 276 p.
- BALL, S.S. et N. POUNDS (1964), « Core areas and the development of the European states system », in *Annals of Association of American Geographers*, 54, 1, 3, pp. 24-40
- BAUELLE, G. et B. CASTAGNÈDE (dir.) (2002), *Le Polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues, Paris, Edition de l'Aube/DATAR, 266 p.
- BAVAUD, F. et C. MAGER (dir.) (2009), *Handbook of Quantitative and Theoretical Geography*, Lausanne, FGSE Université de Lausanne, 457 p.
- BÉDARD, M. (2002), « Une typologie du haut-lieu ou la quadrature d'un géosymbole », in *Cahiers de Géographie du Québec*, 46, 127, pp. 49-74
- BEEVOR, A. (2002), *La Chute de Berlin*, Paris, Editions de Fallois, 493 p.
- BIEDENKOPF, K., D. REIMERS, et al. (dir.) (2003), *Berlin - Was ist uns die Hauptstadt wert ?*, Berlin, Leske & Budrich, 186 p.
- BOLLENBECK, G. (2007), « Weimar », in FRANÇOIS, E. et H. SCHULZE (2007), *Mémoires allemandes*, Paris, Gallimard, pp. 221-246
- BOPDA, A. (2003), *Yaoundé et le défi camerounais de l'intégration. A quoi sert une capitale d'Afrique tropicale ?*, Paris, CNRS Editions, 422 p.

- BORST, R. et S. KRÄTKE (2000), *Berlin. Metropole zwischen Boom und Krise*, Opladen, Leske & Budrich, 307 p.
- BOWLING, K. et U. GEHRARD (2005), « Siting Federal Capitals : the American and German debates », in *Berlin, Washington, 1800-2000 : capital cities, cultural representation, and national identities*, A. W. DAUM et C. MAUCH, Cambridge, New York, Cambridge University Press, pp. 32-52
- BRICE, C. (2011), « Comment Rome est devenue capital », *L'Histoire. Les Collections*, n°50 (L'Italie. 150 ans d'une nation. De Garibaldi à la Ligue du Nord) pp.26-31
- BRIESEN, D. (1992), « Weltmetropole Berlin ? », in *Metropolis Berlin: Berlin als deutsche Hauptstadt im Vergleich europäischer Hauptstädte 1871-1939*, G. BRUNN et J. REULECKE, Bonn, Bouvier, 528 p.
- BRÜHL, C. (1967), « Remarques sur les notions de "capitale" et de "résidence" dans le haut Moyen Âge », in *Journal des Savants*, 4, pp. 193-215
- BRUNET, R., R. FERRAS, et H. THERY (1993), *Les Mots de la géographie*, Montpellier, Paris, GIP RECLUS, La Documentation française, 518 p. (première édition 1992)
- BRUNET, R. (2001a), *Le Déchiffrement du Monde. Théorie et pratique de la géographie*, Paris, Belin, 402 p.
- BRUNET, R. (2001b), « Hauts lieux et mauvais lieux au Kazakhstan », in *Espace Géographique*, 1, pp. 37-52
- BRUNHES, J. et C. VALLAUX (1921), *La Géographie de l'histoire. Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer*, Paris, Librairie Félix Alcan, 716 p.
- BRUNN G. et J. REULECKE (dir.) (1992), *Metropolis Berlin: Berlin als deutsche Hauptstadt im Vergleich europäischer Hauptstädte 1871-1939*, Bonn, Bouvier, 528 p.
- BRUNS, T. (2007), *Republik der Wichtigkeit. Ein Bericht aus Berlin*, Fribourg, Bâle, Vienne, Herder, 225 p.
- BURGESS, E. W. (1925), « La Croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche », in *L'Ecole de Chicago, Naissance de l'écologie urbaine*, Y. GRAFMEYER et I. JOSEPH, Paris, Aubier, pp. 131-147
- CALAY, V. (2009), *Bruxelles à l'heure de son internationalisation (2001-2008)*, Bruxelles, Thèse de doctorat, Université de Bruxelles, 697 p.
- CALVINO, I. (1996), *Les Villes invisibles*, Paris, Seuil, 188 p.
- CAMPANELLA T. J. et L. J. VALE (dir.) (2005), *The resilient city : how modern cities recover from disaster*, New York, Oxford University Press, 392 p.
- CAMPBELL, S. (1999), « Capital Reconstruction and Capital Accumulation in Berlin: A Reply to Peter Marcuse », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 1, pp.173-179
- CARROUÉ, L. (1993), « Berlin réunifiée : une nouvelle métropole à vocation internationale en Europe centrale », in *Annales de Géographie*, 570, 2, pp. 115-130
- CARROUE, L. et B. ODENT (1994), *L'Allemagne : état d'alerte ?*, Paris, L'Harmattan, 220 p.

- CATTAN, N. (dir.) (2007), *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*, Montrouge, J. Libbey Eurotext, 207 p.
- CHILLA, T. (2009), « Brüssel - Kaleidoskop der Maßstäbe », in *Geographische Rundschau*, 61, 1, pp. 20-28
- CHRISTALLER, W. (1933), *Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Vertreibung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Iéna
- CHRISTALLER, W. (1950), « Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa: Die Systeme der europäischen zentralen Orte », in *Frankfurter Geographische Hefte*, 50 p.
- CLAVAL, P. et A.-L. SANGUIN (1997), *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan, 316 p.
- COCHRANE, A. et A. PASSMORE (2001), « Building a national capital in an age of globalization: the case of Berlin », in *Area*, 33, 4, pp. 341-352
- COENEN-HUTHER, J. (2004), *Sociologie des élites*, Paris, Armand Colin, 172 p.
- CULLEN, M. (1983), *Der Reichstag. Die Geschichte eines Monuments*, Berlin, Fröhlich & Kaufmann, 448 p.
- CUSHMAN & WAKEFIELD, 2010, *European Cities Monitor*, rapport en ligne, <http://www.europeancitiesmonitor.eu>, 31 p.
- D'ALMEIDA, F. (2006), *La Vie mondaine sous le nazisme*, Paris, Perrin, 417 p.
- DAUM, A. W. et C. MAUCH (dir.) (2005), *Berlin, Washington, 1800-2000 : capital cities, cultural representation, and national identities*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 318 p.
- DAVEZIES, L. (2008), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil et La République des Idées, 111 p.
- DEBARBIEUX, B. (1995), « Le Lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », in *L'Espace Géographique*, 24, 2, pp. 97-112
- DEGENNE, A. et M. FORSÉ (2004), *Les Réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, 295 p.
- DIERCKE (2005), *Deutschland in Karten*, Brunswick, Westermann, 296 p.
- DJAMENT, G. (2005), *La Reproduction de la centralité romaine de la « Ville Eternelle » à la capitale de l'Italie. Essai de géohistoire urbaine*, Paris, Thèse de doctorat, Université Paris 7, 700 p.
- DJAMENT, G. (2009), « Le débat sur Rome capitale (1861-1871) : choix de localisation et achèvement de la construction nationale italienne », in *Revue historique*, 1, pp. 99-118
- DJAMENT-TRAN, G. et A. LAPORTE (2010), « Comment Berlin devient capitale de l'Allemagne réunifiée. Eléments pour l'analyse d'un événement territorial », in *Espace Géographique*, 2, pp. 146-158
- DUMÉZIL, G. (1977), *Les Dieux souverains des Indo-Européens*, Paris, Gallimard, 269 p.
- EHLERS, E. (1994), « From Bonn to Berlin : Structural Changes of the Bonn Region and the Impact of the University », in VANDERMOTTEN, C., *Planification et strategies de*

- développement dans les capitales européennes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 103-112
- ESCHER, F. (2004), « Hauptstadtaufgaben, der Berliner Haushalt und die Finanzverwaltung Preussen und des Reiches », in *Hauptstadtfinanzierung in Deutschland*, W. RIBBE, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, pp. 27-62
- EYINLA, B. M. (2000), « From Lagos to Abuja. The Domestic Politics and International Implications of Relocating Nigeria's Capital City », in *Hauptstädte und Global Cities an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, A. SOHN et H. WEBER, Bochum, Verlag Dr. Dieter Winkler, pp. 241-266
- FENOT, A. et C. GINTRAC (2006), *Achgabat, une capitale ostentatoire. Urbanisme et autocratie au Turkménistan*, Paris, L'Harmattan, 228 p.
- FISCHER, B., A. KNOTT, et al. (1998), *Zwischen Wilhelmstrasse und Bellevue. 500 Jahre Diplomatie in Berlin*, Berlin, Henschel, 289 p.
- FLEISCHMANN, K. (2005), *Botschaften mit Botschaften*, Berlin, Thèse de doctorat, Freie Universität Berlin, 300 p.
- FONCIN, M. (1919), « Versailles. Etude de géographie historique », in *Annales de Géographie*, 28, 155, pp. 321-341
- FRANÇOIS, E. et H. SCHULZE (dir.) (2001), *Deutsche Erinnerungsorte*, Munich, C.H. Beck, 3 tomes
- FRANÇOIS, E. et H. SCHULZE (dir.) (2007), *Mémoires allemandes*, Paris, Gallimard, 796 p.
- FRIEDMANN, J. (1986), « The World city hypothesis », in *Population and change*, 17, pp. 69-83
- GALLOIS, L. (1927-1946), *Géographie Universelle*, Paris, Armand Colin, 15 tomes
- GOMA, D. (2007), « La nueva capital de Birmania: ¿paranoia, legados historicos o elecciones estrategicas? », in *Revista Bibliographica de geografia y ciencias sociales* 12, 753
- GÖNUL, T. (1990), *Bir Başkentin İmarı Ankara: (1929-1939)*, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (cité et traduit par ÖZDEMİR, D. (2004), nombre de pages inconnu)
- GOTTMANN, J. (1990), *Since Megalopolis. The Urban Writings of Jean Gottmann*, Londres, Johns Hopkins University Press, 296 p.
- GOUGEON, J.-P. (2006), *Allemagne : une puissance en mutation*, Paris, Gallimard, Le Monde, 526 p.
- GOUGEON, J.-P. (2009), *L'Allemagne : une nouvelle puissance ?*, numéro spécial de *La Revue Internationale et Stratégique*, n°74, 233 p.
- GRAFMEYER, Y. et I. JOSEPH (2004), *L'Ecole de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Champs Essais, 388 p. (première édition 1984)
- GRASLAND, C. (1991), « Potentiel de population, interaction spatiale des frontières: des deux Allemagnes à l'unification », in *Espace Géographique*, 3, pp. 243-254
- GRASLAND, C. (2009), « Spatial Analysis of Social Facts. A Tentative Theoretical Framework derived from Tobler's first law of Geography and Blau's multilevel Structural Theory of

- Society » in *Handbook of Quantitative and Theoretical Geography*, in BAVAUD, F. et C. MAGER, Lausanne, FGSE Université de Lausanne, 457 p.
- GRATALOUP, C. (1996), *Lieux d'histoire : essai de géohistoire systématique*, Montpellier, Aubervilliers, GIP RECLUS/La Documentation Française, 200 p.
- GRÉSILLON, B. (2002), *Berlin, métropole culturelle*, Paris, Belin, 350 p.
- GRÉSILLON, B. (2009), *L'Allemagne, vingt ans après*, Paris, La Documentation Photographique, n°8070
- GRÉSILLON, M. (1990), *Le Pouvoir et la ville en RDA : l'échec d'un système*, Aix-en-Provence, Thèse d'Etat, Université Aix-Marseille 2, 2 tomes
- GRITSAL, O. et H. VAN DER WUSTEN (2000), « Moscow and St Petersburg, a sequence of capitals, a tale of two cities », in *Geojournal*, 51, 1, pp. 33-45
- GROSSER, A. (2007), *L'Allemagne de Berlin différente et semblable*, Paris, Alvik, 287 p. (première édition 2001)
- GROULX, D. (1952), « Le Choix de la capitale au Canada », in *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 5, 4, pp. 521-530
- GROTZ, R. (2000), « Bonn und der Hauptstadtverlust – wie geht es weiter ? », in *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 144, 5, pp. 20-27
- GROTZ, R. et P. RIQUET (2002), « Bonn, après le transfert de la capitale », in *Hommes et Terres du Nord*, 4, 24-32
- HAACK (2007), *Haack Weltatlas*, Gotha, Stuttgart, Klett, 273 p.
- HABERMAS, J. (1995), *Kleine politische Schriften. VIII. Die Normalität einer Berliner Republik*, Francfort, Suhrkamp, 187 p.
- HACHE, C. (2008), « 60 Jahre Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland », in *Die Bundesrepublik Deutschland: ein Bilanz nach 60 Jahren*, H.-P. SCHWARZ, Cologne, Böhlau, pp. 487-510
- HALL, P. (1966), *Les Villes mondiales*, Paris, Hachette, 256 p.
- HALL, P. (1993), « The Changing Role of capital cities: six types of capital city », in *Les Capitales - Perspectives internationales*, C. ANDREW, J. G. LENGELLE et J. TAYLOR, Ottawa, Carleton University Press, pp. 69-84
- HÄNSGEN, D., S. LENTZ, et al. (2010), *Deutschlandatlas. Unser Land in 200 thematischen Karten*, Darmstadt, Primus Verlag, 240 p.
- HAÜBERMANN, H. (1999), « Economic and Political Power in the New Berlin : A Response to Peter Marcuse », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 1, pp. 180-184
- HAÜBERMANN, H. et A. KAPPHAN (2000), *Berlin von der geteilten zur gespaltenen Stadt ? Sozial räumlicher Wandel seit 1990*, Opladen, Leske et Budrich, 292 p.
- HEATWOLE, C. A. (2002), *Geography for dummies*, Hungry Minds Inc, 384 p.

- HEIN, C. (2006), « Une capitale européenne polycentrique et opportuniste », in *Brussels Studies*, 2, 10
- HERGE (1956), *L’Affaire Tournesol*, Paris, Casterman, 64 p.
- HOFMEISTER, B. (1999), *Stadtgeographie*, Brunswick, Westermann, 269 p.
- HOYT, H. (1939), *The Structure and Growth of residential neighborhoods in American cities*, Washington
- HUMAIN-LAMOURE, A.-L. (2010), *Faire une démocratie de quartier ?*, Paris, Le Bord de l’Eau, 384p.
- IBHLER, P. (1970), *Hauptstadt oder Hauptstädte ? Die Machtverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske, 138 p.
- IFL (dir.) (2000), *Bundesrepublik Deutschland. Nationalatlas*, tome 1 « Gesellschaft und Staat », Heidelberg, Berlin, Spektrum Akademischer Verlag, 164 p.
- JESSOP, B., N. BRENNER, et al. (2008), « Theorizing sociospatial relations », in *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, pp. 389-401
- JONES, A. (1994), *The New Germany*, Chichester, John Wiley & Sons
- KEENE, D. (2000), « London: metropolis and capital, A.D. 600-1530 », in *Hauptstädte und Global Cities an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, A. SOHN et H. WEBER, Bochum, Dr. Dieter Winkler, pp. 29-55
- KERAUTRET, M. (2005), *Histoire de la Prusse*, Paris, Seuil, 512 p.
- KIRSCH, J. (2003), *Geographie des deutschen Verbandswesens. Mobilität und Immobilität der Interessenverbände im Zusammenhang mit dem Regierungsumzug*, Münster, LIT, 315 p.
- KIRSCH, J. (2005), *Hauptstadt. Zum Wesen und Wandel eines nationalen Symbols*, Münster, LIT, 79 p.
- KOHL, H. (2007), *Erinnerungen (1990-1994)*, Munich, Droemer, 784 p.
- KOHL, J. G. (1850), *Die Verkehr und die Ansiedlungen der Menschen in ihrer Abhängigkeit von der Gestaltung der Erdoberfläche*, Dresde, Arnold, 602 p.
- KOHL, J. G. (1874), *Die geographische Lage Hauptstädte Europa’s*, Leipzig, Von Veit & Comp, 466 p.
- KÖPPEN, B. (2008), « From Almaty to Astana: the New Kazakh Capital City as a Symbol of Power and New National identity », in *Quaestiones geographicae*, 27, 1, pp. 105-112
- KÖPPEN, W. (1972), *Das Treibhaus*, Francfort, Suhrkamp, 190 p. (première édition 1953)
- KOTT, S. (2004), *L’Allemagne du XIXe siècle*, Paris, Hachette, 256 p.
- KRAMP, L. et S. WEICHERT (2010a), *Die Meinungsmacher. Über die Verwahrlosung des Hauptstadtjournalismus*, Hambourg, Hoffman und Campe, 305 p.
- KRAMP, L. et S. WEICHERT (2010b), *Journalismus in der Berliner Republik. Wer prägt die politische Agenda in der Bundeshauptstadt ?*, Wiesbaden, Netzwerk Recherche e.V., 87 p.
- LACOSTE, Y. (1993), *La Question allemande*, numéro spécial d’*Herodote*, n°68

- LACOSTE, Y. (2003), *De la géopolitique aux paysages*, Paris, Armand Colin, 415 p.
- LAPORTE, A. (2007), *Réflexion géographique sur le déplacement en Allemagne de la capitale fédérale de Bonn à Berlin*, Paris, Mémoire de Master, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 31 p.
- LAUX, H.-D. (1990), *Hauptstadt oder Hauptstädte ? Zur Stellung Bonns im Städtesystem der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Universität de Bonn, 35 p.
- LAUX, H.-D. (1991), « Berlin oder Bonn ? Geographische Aspekte einer Parlamentsentscheidung », in *Geographische Rundschau*, 43, 12, pp. 740-743
- LE CARRÉ, J. (1983), *Une petite ville en Allemagne*, Paris, Seuil, 445 p. (première édition 1968)
- LEINIGER, W. (1993), « The fatal vote : Berlin vs Bonn », in *Finanzarchiv*, pp. 1-20
- LÉVY, J. et M. LUSSAULT (dir.) (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.
- MAIER, H. (1990), *40 Jahre Grundgesetz - Eine Bestandsaufnahme*, Bonn, Bouvier, 88 p.
- MANCKELL, H. (2008), *Profondeurs*, Paris, Seuil, 348 p.
- MANN, K. (1984), *Le Tournant*, Paris, 10-18, 690 p.
- MANN, T. (2008), *Les Buddenbrook*, Paris, Fayard, 764 p. (première édition en 1932)
- MARCUSE, P. (1998), « Reflections on Berlin: The Meaning of Construction and the Construction of Meaning », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 2, pp. 331-338
- MARCUSE, P. (1999), « Reply to Campbell and Häußermann », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 1, pp. 185-187
- MARTIN, C. (2003), *La Géographie du pouvoir dans l'Espagne visigothique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 407 p.
- MARÈS, A. (2009), *Lieux de mémoire en Europe Centrale*, Paris, Institut d'Etudes Slaves, 199 p.
- MAULL, O. (1956), *Politische Geographie*, Berlin, Safari, 624 p. (première édition 1925)
- MÉNISSIER, T. (dir.) (2006), *L'Idée d'empire dans la pensée politique, historique, juridique et philosophique*, Paris, L'Harmattan, 279 p.
- MÉNODIER, H. (1991), « Bonn ou Berlin ? Le débat parlementaire sur la capitale », in *Documents. Revue des questions allemandes*, pp. 8-27
- MERKEL, A. (2008), *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung der neuen US-Botschaft*, Berlin, Bundeskanzleramt
- METZ, F. (1930), *Die Hauptstädte*, Berlin, Zentralverlag GMBH, 112 p.
- MILLS, C. W. (1969), *L'Elite au pouvoir*, Paris, Maspero, 380 p.
- MOLNAR, M. (1996), *Histoire de la Hongrie*, Paris, Hatier, 469 p.

- MOMMSEN, W. J. (2000), « Kaisermacht und Bürgerstolz. Berlin als Hauptstadt des Kaiserreiches », in *Die Hauptstädte der Deutschen. Von der Kaiserpfalz in Aachen zum Regierungssitz Berlin*, U. SCHULTZ, Munich, Beck, pp. 181-193
- MUSSET, A. (2005), *De New York à Coruscant*, Paris, PUF, 191 p.
- MÜTZEL, S. (2002), *Making meaning on the move of the German capital - networks, logics and the emergence of capital city journalism*, New York, Thèse de doctorat, Columbia University, 319 p.
- NEUER, B. (2003), « „I fell in with, you know, the ghetto got me“- Sozialisation auf den Straßen von Los Angeles » in *Petermanns geographische Mitteilungen*, 147, 2, pp. 60-71
- NIVAT, G. (2007), *Les Sites de la mémoire russe*, Paris, Fayard, 849 p.
- NORA, P. (1984-1992), *Les Lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 3 tomes
- ORSENNA, E. (2006), *Voyage aux pays du coton. Petit précis de mondialisation*, Paris, Fayard, 318p.
- ÖZDEMİR, D. (2004), *Ankara hippodrome: the national celebrations of early republican Turkey, 1923-1938*, Ankara, Mémoire de Master, Middle East Technical University, 139 p.
- PARETO, V. (1916), *Traité de sociologie générale*, Lausanne, Payot, 1761 p.
- PELLETIER, P. (2001), « La capitale du Japon, un déménagement difficile », in *L'Information Géographique*, 65, 2, pp. 97-124
- PEPPLER, G. (1977), *Ursachen sowie politische und wirtschaftliche Folgen der Streuung hauptstädtischer Zentralfunktionen im Raum der Bundesrepublik Deutschland*, Francfort, Seminar für Wirtschaftsgeographie der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/Main, 150 p.
- PICAPER, J.-P. (2004), « Une chancellerie pour l'Allemagne », in *Politique Internationale*, n°105
- PICAPER, J.-P. (2005), *Angela Merkel. Une chancellerie à Berlin*, Paris, Jean-Claude Gawsewitch, 287 p.
- PITCH, A. S. (2005), « Patriotism and the Reconstruction of Washington D.C. after the British Invasion of 1814 », in *The resilient city : how modern cities recover from disaster*, T. J. CAMPANELLA et L. J. VALE, New York, Oxford University Press, pp. 97-116
- PITTE, J.-R. (1977), *Nouakchott, capitale de la Mauritanie*, Paris, Université Paris Sorbonne, 198p.
- POMMERIN, R. (1989), *Von Berlin nach Bonn. Die Alliierten, die Deutschen und die Hauptstadtfrage nach 1945*, Cologne, Böhlau, 262 p.
- POUCHKINE, A. (1994), « Le Chevalier d'Airain », in POUCHKINE, A., *Poésies*, Paris, Gallimard, pp. 174-200
- POUNDS, N. (1963), *Political Geography*, New York, McGraw Hill, 422 p.
- PREUSS, W. (1940), *Grosser Volksatlas*, Bielefeld, Leipzig, Velhagen et Klasings, 136 p.
- RAFFESTIN, C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies Techniques, 249 p.

- RAFFESTIN, C. (1993), « Une capitale est-elle l'expression d'une sémiosphère nationale ou le lieu de mise en scène du pouvoir? », in *Les Capitales - Perspectives internationales*, C. ANDREW, J. G. LENGELLE et J. TAYLOR, Ottawa, Carleton University Press, pp. 3-27
- RAFFESTIN, C. (1995), *Géopolitique et histoire*, Lausanne, Payot, 335 p.
- RATZEL, F. (1897), *Politische Geographie*, Munich, Leipzig, R. Oldenburg, 715 p.
- RATZEL, F. (1988), *Géographie politique*, Genève, Economica Editions Régionales Européennes S.A., 386 p.
- RECLUS, E. (1876-1894), *Nouvelle géographie universelle. La terre et les hommes*, Paris, Hachette, 19 tomes
- REICHEL, P. (1998), *L'Allemagne et sa mémoire*, Paris, Odile Jacob, 355 p.
- REICHEL, P. (2005), *Schwarz Rot Gold. Kleine Geschichte deutscher Nationalsymbole nach 1945*, Munich, C.H.Beck, 225 p.
- REICHHARDT, H. J. et W. SCHÄCHE (2001), *Von Berlin nach Germania. Über die Zerstörungen der Reichshauptstadt durch Albert Speers Neugestaltungsplanungen*, Berlin, Transit, 207 p.
- REIMERS, D. et A. ROLFINK (2003), « Zur finanziellen Situation Berlins » in BIEDENKOPF, K., D. REIMERS, et al. (dir.), *Berlin - Was ist uns die Hauptstadt wert ?*, Berlin, Leske & Budrich, pp. 25-38
- REITEL, B. (2009), Pouvoir politique et production d'espace urbain : les politiques d'aménagement de la centralité urbaine à Berlin (1949-2007), in VALLAT C., *Pérennités urbaines ou la ville au-delà de ses métamorphoses*, volume 1 – Traces, Paris, L'Harmattan, pp. 35-48
- REYNAUD, A. (1981), *Société, espace, justice*, Paris, PUF, 263 p.
- REYNAUD, A. (1995), « Centre et périphérie », in BAILLY, A., R. FERRAS et D. PUMAIN, *Encyclopédie de la géographie*, Paris, Economica, pp. 583-600
- RIBBE, W. (dir.), *Hauptstadtfinanzierung in Deutschland*, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, 328 p.
- RICHARD, Y. (2003), *La Biélorussie: une géographie historique*, Paris, Toronto, Budapest, L'Harmattan, 310 p.
- RIQUET, P. (1996), *Europe médiane* in BRUNET, Roger (dir.) *Géographie Universelle*, Montpellier, GIP-Reclus, 479p.
- ROBIC, M.-C. (1982), « Cent ans avant Christaller... une théorie des lieux centraux », in *L'Espace Géographique*, 1, pp. 5-12
- ROECK, B. (2007), « Le Reichstag », in FRANÇOIS, E. et H. SCHULZE (2007), *Mémoires allemandes*, Paris, Gallimard, pp. 757-780
- ROTHENBERGER, L. T. (2004), *Aus Deutschland berichten... Entwicklung, Arbeitsweise und Mitgliederstruktur des Vereins des Ausländischen Presse in Deutschland*, Eichstätt-Ingolstadt, Mémoire de Master, Université d'Eichstätt-Ingolstadt, 180 p.
- ROUYER, A. (1997), *La région berlinoise à la recherche d'elle-même*, Paris, Thèse de doctorat, Université Paris 4, 2 tomes

- SABROW, M. (2009), *Erinnerungsorte der DDR*, Munich, C.H.Beck, 620 p.
- SAGAVE, P.-P. (1995), *1871 Berlin-Paris. Capitale du Reich et Capitale du monde*, Paris, Albin Michel, 236 p.
- SASSEN, S. (1996), *La Ville globale. New-York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes & Cie, 534 p.
- SCHEFFLER, K. (1910), *Berlin. Ein Stadtschicksal*, Berlin, Reiss, 267 p.
- SCHEMBS, H.-O. (2000), « Auf neutralem Boden. Frankfurt am Main: Der Sitz des Bundestages », in *Die Hauptstädte der Deutschen. Von der Kaiserpfalz in Aachen zum Regierungssitz Berlin*, U. SCHULTZ, Munich, Beck, pp. 157-168
- SCHLINK, B. (2007), *Le Retour*, Paris, Gallimard, 412 p.
- SCHMID, T. (1991), *Berlin : der kapitale Irrtum : Argumente für ein föderalistisches Deutschland*, Francfort, Eichborn, 165 p.
- SCHÖLLER, P. (1980), « Bundesstaatliche Ordnung - Deutsche Länder - Hauptstadtfragen », in *Geographische Rundschau*, 32, 4, pp. 134-139
- SCHULTZ, U. (dir.) (2000), *Die Hauptstädte der Deutschen. Von der Kaiserpfalz in Aachen zum Regierungssitz Berlin*, Munich, C.H. Beck, 267 p.
- SCHULZ, C., BOUSCH, P. et alii (dir.) (2009), *Atlas du Luxembourg*, Cologne, Emons Verlag, 224p.
- SCHULZE, H. (1998), *Gibt es überhaupt eine deutsche Geschichte ?*, Stuttgart, Reclam, 77 p.
- SCHWARZ, H.-P. (dir.) (2008), *Die Bundesrepublik Deutschland: ein Bilanz nach 60 Jahren*, Cologne, Böhlau, pp. 487-510
- SHUPER, V. (1983), « The Use of Central Place Theory in Forecasting City Growth Within the Moscow Capital Region », in *Soviet Geography*, XXIV, 9, pp. 662-670
- SHUPER, V. (1989), « Deformation of Central Places Systems in the Formation of Large Urban Agglomerations », in *Soviet Geography*, XXX, 1, pp. 24-32
- SHUPER, V. (1999-2007), « La théorie des lieux centraux et les phénomènes d'évolution », in *Cybergeo*, article 87, p.
- SHUPER, V. et A. L. VALESYAN (1999-2007), « Spatial structure of urban settlement systems : stability versus changeability », in *Cybergeo*, article 88, p.
- SOHN, A. et H. WEBER (2000), *Hauptstädte und Global Cities an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Bochum, Verlag Dr. Dieter Winkler, 500 p.
- SONNE, W. (2003), *Representing the state. Capital city Planning in the Early Twentieth Century*, Munich, Berlin, Londres, New York, Prestel, 367 p.
- SPATE, O. H. K. (1942), « Factors in the development of capital cities », in *Geographical Review*, 32, 4, pp. 622-631
- STEINBACH, P. (1999), « Berlin unter dem Nationalsozialismus. Hauptstadt im "Dritten Reich" - Zentrum des deutschen Widerstandes », in *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, W. SÜSS et R. RYTLEWSKI, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 121-148

- SUR, E. (1991), « L'Allemagne orientale, d'un territoire à l'autre », in *Hérodote*, 62, 2, pp. 150-161
- SÜß, W. (dir.) (1994-1996), *Hauptstadt Berlin*, Berlin, Berlin-Verlag Spitz, 3 tomes
- STADT BONN (1985), *Ausbau der Bundeshauptstadt. 10 Jahre Hauptstadtvereinbarung 1975-1985*, Bonn, Stadt Bonn, 120 p.
- STADT BONN (2004), *Vom Parlaments- und Regierungsviertel zum Bundesviertel. Eine Bonner Entwicklungsmassnahme*, Bonn, Stadt Bonn, 191 p.
- TACK, A. et J. DANYEL, « Pankow » in SABROW, M. (2009), *Erinnerungsorte der DDR*, Munich, C.H.Beck, 620 p.
- TAKAMURA, Y. et K. TONE (2003), « A comparative site evaluation study for relocating Japanese government agencies out of Tokyo », in *Socio-economic planning sciences*, 37, 2, pp. 85-102
- TAYLOR, P. J. (1985), *Political Geography, World-Economy, Nation-State and Locality*, Londres, New York, Longman, 218 p.
- THAMER, H.-U. (2000), « Triumph und Tod eines Diktators. Berlin unter Adolf Hitler », in *Die Hauptstädte der Deutschen. Von der Kaiserpfalz in Aachen zum Regierungssitz Berlin*, U. Schultz. Munich, Beck, pp. 205-219
- TOBLER, W. (1969), « Geographical filters and their inverses », in *Geographical Analysis*, 1, 3, p.234-253
- TÖPFER, K. et K.-H. PRUYS (1996), *Auf dem Weg nach Berlin*, Berlin, édition q, 157 p.
- VAN DEN WUSTEN, H. et M. WAGENAAR (1997), « L'Empreinte de l'Etat. A la recherche de la spécificité des villes-capitales en Europe », in *Métropolisation et politique*, P. CLAVAL and A.-L. SANGUIN, Paris, L'Harmattan, pp. 53-68
- VANDERMOTTEN, C. (1994), *Planification et strategies de développement dans les capitales européennes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 103-112
- VAN PARIJS, P. et J. VAN PARYS (2010), « Bruxelles, capitale de l'Europe: un choix économiquement défendable ? », in *Brussels Studies*, 38, 1-15 p.
- VAN WYNSBERGHE, C. (2007), « La métropole bruxelloise, des développements entre Lille et Berlin ? », in *Brussels Studies*, 11, 11 p.
- VALLAT C., PHILIFERT, P. et A. LE BLANC (dir.), 2009, *Pérennités urbaines ou la ville au-delà de ses métamorphoses*, volume 1 – Traces, Paris, L'Harmattan, 330 p.
- VIDAL, L. (2002), *De Nova Lisboa à Brasilia*, Paris, IHEAL, 344 p.
- VIDAL, L. (2009), *Les Larmes de Rio*, Paris, Aubier, 256 p.
- VON EINEM, E. (1991), « Metropole Berlin: Mehr als Markt! », Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Dokumentation des Symposiums 26./27/ November 1990, 193 p.
- WENGST, U. (1991), « Wer stimmte für Bonn, wer für Berlin. Die Entscheidung über dem Parlaments- und Regierungssitz im Bundestag am 20. Juni 1991 », in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 22, 3, pp. 339-343

- WHITTLESEY, D. (1944), *The Earth and the State*, New York, H. Holt and Cie, 620 p.
- WIEGANDT, C.-C. (2006), « Bonn boomt - von der Bundesstadt zur internationalen Stadt », in *Geographische Rundschau*, 58, 6, pp. 52-61
- WISE, M. Z. (1998), *Capital dilemma: Germany's search for a new architecture of democracy*, New York, Princeton Architectural Press, 190 p.
- WILDE, O. (1995), *Le Portrait de Dorian Gray*, Paris, Flammarion, 321 p.
- ZARKA, Y. C. (2006), « La question de l'empire aujourd'hui », in *L'Idée d'empire dans la pensée politique, historique, juridique et philosophique*, T. MENISSIER, Paris, L'Harmattan, pp. 215-227
- ZWEIG, S. (1993), *Le Monde d'Hier*, Paris, Fayard, 509 p. (première édition 1944)

Articles de presse

- BERLINER MORGENPOST (2010), « So viel Geld haben Berliner zur Verfügung », Karen Merkel, 1^{er} mars 2010
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (2010), « Erster Verlust für die DPA », Hendrik Ankenbrand, 23 juin 2010
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (2011), « 20 Jahre nach Berlin-Umzug. Der richtige Ort », Jasper von Altenbockum, 20 juin 2011
- GENERAL ANZEIGER (2010), « Das WCCB-Desaster gefährdet den Erfolg », Bernd Leyendecker, 5 mars 2010
- GENERAL ANZEIGER (2011), « De Maizièrre erhöht den Druck auf Bonn », Bernd Eyermann et Alexander Marinos, 20 juin 2011
- HAMBURGER ABENDBLATT (2010) : « Schrumpfkur für das Verteidigungsministerium. Spekulation über ein Ende des Reisezirkus von Bonn nach Berlin », anonyme, 25 octobre 2010
- LE MONDE (1991a), « Allemagne : la querelle sur le siège du gouvernement. Les dirigeants politiques sont favorables à Berlin et la majorité des députés à Bonn », Luc Rosenzweig, 25 avril 1991
- LE MONDE (1991b), « Allemagne : le congrès du SPD a commencé dans un climat d'affrontement », Luc Rosenzweig, 29 mai 1991
- LE MONDE (1991c), « Allemagne : la controverse sur le siège du gouvernement. Les partisans de Bonn semblent assurés d'une courte majorité au *Bundestag* », Luc Rosenzweig, 20 juin 1991
- LE MONDE (1991d), « Avec une majorité de 17 voix seulement, les députés allemands choisissent Berlin comme capitale à part entière », Luc Rosenzweig, 22 juin 1991
- LE MONDE (1992), « A la suite de tractations entre la France et l'Allemagne, la banque centrale européenne pourrait être implantée à Bonn », Eric Le Boucher, 17 juin 1992
- LE MONDE (1993), « L'application du traité de Maastricht. Francfort espère accueillir le siège de la banque centrale européenne », Eric Le Boucher, 9 juin 1993
- LE MONDE (2006), « L'Allemagne et le retour du refoulé », Daniel Vernet, 18 août 2006
- LE MONDE (2009), « Le partage du gouvernement entre Berlin et Bonn reste un sujet de dispute », Marie de Vergès, 19-20 avril 2009
- LE MONDE (2011), « Berlin, sexy mais moins pauvre », Frédéric Lemaître, 29 mars 2011
- NEW YORK TIMES (2010), « City's Evolution Offers Lessons in Korean Politics », anonyme, 3 mars 2010
- DER SPIEGEL (1998), « Die Macht der Mauern », Petra Bornhöft, Michael Schmidt-Klingenberg et Michael Sontheimer, 25 mai 1998, n°22/1998
- DER SPIEGEL (1999a), « Akten per E-Mail », Petra Bornhöft et Alexander Szandar, 24 août 1999, n°34/1999

DER SPIEGEL (1999b), « Umzug ins echte Leben », Michael Sontheimer, 6 septembre 1999, n°36/1999

SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2011), « 20 Jahre Bonn-Berlin-Beschluss. Lass endlich gut sein, Bonn », Thorsten Denkler, 20 juin 2011

LA TRIBUNE (2011), « Bonn sans nostalgie pour « son » Allemagne », Romaric Godin, 24 juin 2011 (consulté sur le site www.latribune.fr en juin 2011)

Tables

Abréviations utilisées

AA	<i>Auswärtiges Amt</i> (« Bureau extérieur » - Ministère Fédéral des Affaires Etrangères)
ACP	Analyse en Composante Principale
ARD	<i>Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland</i> (Première chaîne publique de télévision allemande)
BBSR	<i>Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung</i> (Office fédéral pour la Recherche sur la Construction, l'Urbanisme et le Territoire)
BMBF	<i>Bundesministerium für Bildung und Forschung</i> (Ministère Fédéral de la Formation et de la Recherche)
BGBI	<i>Bundesgesetzblatt</i> (Journal officiel fédéral)
BMRBS	<i>Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau</i> (Ministère Fédéral de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme)
BMVBS	<i>Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung</i> (Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et de l'Urbanisme)
BMVBW	<i>Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen</i> (Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et du Logement)
BMI	<i>Bundesministerium der Innern</i> (Ministère fédéral de l'Intérieur)
BMJ	<i>Bundesministerium der Justiz</i> (Ministère fédéral de la Justice)
BPK	<i>Bundespressekonzferenz</i> (Conférence de la Presse Fédérale)
CAH	Classification Ascendante Hiérarchique
CBD	<i>Central Business District</i>
CDU	<i>Christliche Demokratische Union</i> (Union chrétienne démocrate)
CEE	Communauté Economique Européenne
CSU	<i>Christliche Soziale Union</i> (Union chrétienne sociale)
FAZ	<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>
MfAA	<i>Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten</i> (Ministère des Affaires Etrangères – RDA)
NPD	<i>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</i> (Parti national-démocrate d'Allemagne)
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PDS	<i>Partei des Demokratischen Sozialismus</i> (Parti pour un socialisme démocratique)
PIB	Produit Intérieur Brut
RDA	République Démocratique Allemande (<i>Deutsche Demokratische Republik – DDR</i>)
RFA	République Fédérale d'Allemagne (<i>Bundesrepublik Deutschland – BRD</i>)
RFI	Radio France Internationale
RL	Représentation des <i>Länder</i> (<i>Landesvertretung</i>)
SED	<i>Sozialistische Einheitspartei Deutschlands</i> (Parti socialiste unifié)
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (Parti social-démocrate d'Allemagne)

SZ	<i>Süddeutsche Zeitung</i>
taz	<i>Die Tageszeitung</i>
UE	Union Européenne
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
VAP	<i>Verein der Ausländischen Presse in Deutschland</i> (Association de la Presse étrangère en Allemagne)
ZDF	<i>Zweites Deutsches Fernsehen</i> (Deuxième chaîne publique de télévision allemande)

Tables des cartes

Carte 1 – Core-areas en Europe à partir des articles de Pounds (1963) et Pounds et Ball (1964) .	30
Carte 2 – Saint-Empire Romain Germanique en 1648.....	93
Carte 3 – Découpage administratif de l’Allemagne par <i>Gaue</i> début 1940.....	102
Carte 4 – Schéma des projets urbains pour Germania et les zones de construction du quartier gouvernemental le long des axes ouest-est et nord-sud.....	103
Carte 5 – Choix de la capitale ouest-allemande en 1948 et 1949.....	107
Carte 6 – Votes en faveur de Bonn et de Berlin par circonscription électorale	131
Carte 7 – Résultats des votes à l’échelle des <i>Länder</i> le 20 juin 1991	132
Carte 8 à 11 – Visualisation spatiale des hypothèses de travail concernant les logiques du vote	133
Carte 12 – Vote du 5 juillet 1991 sur la localisation du <i>Bundesrat</i>	149
Carte 13 – Répartition des emplois dans les institutions fédérales en RFA en 1975	158
Carte 14 – Flux principaux d’institutions et d’emplois administratifs après le vote du 20 juin 1991	159
Carte 15 – Localisation des institutions de niveau fédéral en Allemagne.....	160
Carte 16 – Etats du monde selon la date du déplacement de leur ambassade de Bonn à Berlin..	174
Carte 17 – Bonn du centre-ville à Bad Godesberg	203
Carte 18 – Centre de Berlin	205
Carte 19 – Découpages du quartier gouvernemental à Bonn	206
Carte 20 – Découpages du quartier gouvernemental à Berlin	207
Cartes 21 et 22 – Bâtiments abritant au moins une des fonctions de capitale (institution politique ou administrative, Représentation d’Etat ou de <i>Land</i> , adresses professionnelles de journalistes)	
Carte 23 et 24 – Situation de ces 4 lieux référents dans Bonn (à gauche) et Berlin (à droite).....	218
Cartes 25 et 26 – Quartier gouvernemental calculé à partir de la médiane des fonctions pour Bonn et pour Berlin.....	235
Cartes 27 et 28 – Typologie de la spécialisation des espaces urbains de Bonn et de Berlin dans les différentes fonctions de la capitale (méthode des nuées dynamiques).....	239
Carte 29 – Emprise spatiale des lieux commémoratifs et des « lieux de mémoire » au centre de Berlin (secteur ouest de Mitte)	249
Carte 30 – « Secteur central » tel que dessiné par l’Armée Rouge et avancée du front soviétique le 1 ^{er} mai 1945 à Berlin	260
Carte 31 – La Chambre haute à Berlin de 1871 à 1999.....	263
Carte 32 – Exemple de déplacements d’ambassades dans Berlin : le cas de l’Autriche	269
Carte 33 – Situation du travail des correspondants cités ci-dessus en RDA	275
Carte 34 – Point médian des corpus étudiés pour les 4 époques dans Berlin.....	281
Carte 35 – Proximités entre politique et médias à Bonn (à partir des données de 1996)	319
Carte 36 – Géographie générale des médias à Berlin et lieux de sociabilités	325
Carte 37 – Accessibilité de la <i>Pressehaus</i> à Bonn et à Berlin par les transports en commun.....	335

Tables des tableaux

Tableau 1 – Aperçu des typologies proposées par différents auteurs	25
Tableau 2 – Position relative de la capitale dans l'appareil institutionnel de l'Etat (symbolisé par le nombre d'étoiles par case)	49
Tableau 3 – Déplacements de capitales et taille démographique	77
Tableau 4 – Eléments de construction du binôme capitale/territoire en Allemagne selon l'échelle et la période	114
Tableau 5 – Schémas généraux suivis par la capitale allemande selon l'échelle et la période	115
Tableau 6 – Motions proposées au vote du 20 juin 1991	129
Tableau 7 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon les partis politiques	135
Tableau 8 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon l'année de naissance des députés	136
Tableau 9 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon leur religion.....	136
Tableau 10 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon le <i>Land</i> d'appartenance des députés	137
Tableau 11 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon la nature de l'espace des circonscriptions représentées	138
Tableau 12 – Pourcentage de votes en faveur de la motion pro-Berlin selon la distance des circonscriptions à Bonn et à Berlin	138
Tableau 13 – Résultats du chi2 sur le choix entre Bonn et Berlin en fonction de caractères biographiques	139
Tableau 14 – Résultats du chi2 sur le choix entre Bonn et Berlin en fonction de caractères spatiaux.....	139
Tableau 15 – Croisement des caractères spatiaux entre eux	140
Tableau 16 – Croisement des caractères spatiaux avec la religion déclarée	141
Tableau 17 – Répartition du personnel dans les ministères fédéraux (hors personnel politique) entre Bonn et Berlin approuvée par le <i>Bundestag</i> le 11 décembre 1991.....	155
Tableau 18 – Evolution de la part d'employés de quelques ministères fédéraux à Berlin entre le vote du <i>Bundestag</i> de 1991 et cette part effective en 2010	168
Tableau 19 – Evolution du nombre de membres de la BPK dans les plus grands médias de presse écrite	187
Tableau 20 – Nombre de membres dans quelques associations de presse étrangère installées dans plusieurs capitales (2008-2011).....	191
Tableau 21 – Matrices des distances (euclidiennes en mètres) entre ces différents points	219
Tableau 22 – Surface des quartiers gouvernementaux selon le seuil utilisé (en hectares) et pour une distance de 10 minutes à pied	236
Tableau 23 – Etat des sources reconstituées.....	256
Tableau 24 – Pondération proposée pour le groupe des fonctions de gouvernement (parlements – ministères – institutions fédérales/nationales).....	257

Tableau 25 – Distances en mètres entre 4 institutions repères de la période de l'Empire	280
Tableau 26 – Distances en mètres entre 4 institutions repères de la période du national-socialisme	280
Tableau 27 – Distances en mètres entre 3 institutions repères de la période de la RDA	280
Tableau 28 – Distances en mètres entre 4 institutions repères de la période actuelle (2009)	280
Tableau 29 – Distances médianes des corpus aux institutions repères	280
Tableau 30 – Matrice de corrélation de type Bravais-Pearson appliquée aux quartiers gouvernementaux pour les 4 époques considérées.....	283
Tableau 31 – Matrice de corrélation de Bravais-Pearson appliqué aux fonctions de capitales à différentes périodes	285

Tables des figures

Figure 1 – Représentation de Trantor, capitale de l'Empire Galactique dans les romans du cycle de la Fondation.....	8
Figure 2 – Les 3 dimensions de la définition de la capitale	27
Figure 3 – Capitale et construction territoriale.....	30
Figure 4 – Capitale et centralité géométrique.....	32
Figure 5 – Différents centres de gravité sur un même territoire (exemple inspiré de l'Australie). 33	
Figure 6 – Capitales et accessibilité	34
Figure 7 – Deux modes d'influence de la capitale: le réseau et le territoire	35
Figure 8 – Représentation d'une capitale imaginaire : l'exemple de Szohôd (Bordurie)	43
Figure 9 – Secteurs d'activités que l'on peut trouver dans une capitale	50
Figure 10 – Typologie des déplacements de capitale.....	76
Figure 11 – Accessibilité et déplacement de la capitale au Brésil et en Russie	79
Figure 12 – Comparaison de la distance (euclidienne) moyenne de Bonn et de Berlin par rapport aux capitales des autres Etats membres de la CEE puis de l'UE au fur et à mesure des élargissements (en 1991, la CEE a 12 membres)	126
Figure 13 – Caricature présentant l'échange d'institutions entre Bonn et Berlin	156
Figure 14 – Déplacements des institutions fédérales entre Bonn, Berlin et la région Rhin-Main	157
Figure 15 – Extrait d'organigramme d'un ministère fédéral (ici, le Travail et les Affaires Sociales)	164
Figure 16 – Fréquence des trajets Bonn-Berlin en fonction de la position hiérarchique	166
Figure 17 – Evolution du nombre de Représentations diplomatiques à Bonn et à Berlin entre 1990 et 2009	173
Figures 18 et 19 – Réutilisation du <i>Bundesrat</i> (à gauche avec les drapeaux de la firme TNT) et du <i>Bundestag</i> (à droite) par le secteur privé.....	175
Figure 20 – Evolution de la population à Bonn et dans le Kreis Rhin-Sieg (1987 = 100).....	176
Figure 21 – Evolution du taux de chômage à Bonn et dans le <i>Kreis</i> de Rhin-Sieg par rapport au taux régional et fédéral	176
Figure 22 – Evolution du nombre de journalistes de la BPK à Bonn et à Berlin.....	178
Figure 23 – Effectif des membres de la BPK et de la VAP entre 1990 et 2009.....	188
Figure 24 – Modèles de géographie des fonctions de capitale dans la ville.....	208
Figure 25 – Modèle de transfert du quartier gouvernemental et adaptation à la nouvelle ville ...	209
Figure 26 – Superposition de lieux densément occupés par des fonctions de capitale	210
Figure 27 – Exemple de superposition de fonctions différentes sur un espace très restreint, celui d'un même bâtiment : ici, l'immeuble situé Reinhardtstraße 14 à Berlin.....	210
Figure 28 – Progression du pourcentage d'ambassades accessibles depuis le <i>Bundestag</i> à Bonn et à Berlin en fonction de la distance	227
Figure 29 – Part des membres de la BPK et de la VAP accessibles en fonction de la distance au <i>Bundestag</i> à Bonn et à Berlin	231

Figure 30 – Résultats de la CAH sous forme de dendrogrammes mesurant la dissimilarité dans la géographie des fonctions de capitale à Bonn et à Berlin.....	234
Figure 31 – Résultats de l’ACP appliquées aux fonctions de capitale (axes factoriels 1 et 2).....	237
Figure 32 – Résultats de l’ACP appliquées aux fonctions de capitale (axes factoriels 2 et 3).....	239
Figure 33 – Modèle spatial de la répartition des fonctions de capitale dans la capitale de l’Allemagne fédérale	242
Figure 34 – Photographie aérienne du centre de Berlin en 1953	252
Figure 35 – Schéma présentant des exemples de mutation des fonctions de capitale dans la ville	253
Figure 36 – Quartier gouvernemental et expansion spatiale de la ville	254
Figure 37 – Hypothèse de la permanence d’espaces du pouvoir dans le temps.....	255
Figure 38 – Evolution du nombre d’ambassades et missions diplomatiques (missions militaires et consulats exceptés) à Berlin	265
Figure 39 – Conférence de presse au Ministère des Affaires Etrangères du Reich.....	270
Figure 40 – Conférence de presse donnée par le ministre est-allemand Günter Schabowski, Mohrenstraße, à Berlin-Est, le 9 novembre 1989.....	275
Figure 41 – Conférences de presse du 2 juin 2010 dans la <i>Pressehaus</i> de Berlin	314
Figure 42 - Tournage d’une émission politique pour la chaîne de télévision publique ARD sur la terrasse de la Marie-Elisabeth-Lüders-Haus	317
Figure 43 – Bal de la presse fédérale de novembre 2010.....	329
Figures 44 et 45 – Entrée de la « Sommerfest » de la Représentation du <i>Land</i> de Basse-Saxe (<i>Niedersachsen</i>) à Berlin en 2010	331

Table des matières

Remerciements.....	3
Sommaire.....	5
Introduction générale.....	7
Pourquoi l'Allemagne ?	11
Une problématique géographique multiscalaire dans le temps et l'espace.....	14
Première partie – Les capitales d'Etat, objet géographique.....	18
Chapitre 1 - Les capitales d'Etat dans leur espace national.....	19
1. Etymologie, typologie et mise en place de la définition.....	20
1.1. La « capitale », un terme à l'origine très lié au pouvoir	20
1.2. Une définition minimale	22
1.3. Des typologies	24
2. Trois axes pour décrire les capitales.....	27
2.1. Un axe géographique	28
2.1.1. Le pouvoir n'existe que par l'espace	28
2.1.2. Capitale et construction territoriale.....	29
2.1.3. Capitale et centralité	31
2.1.4. Logiques territoriales et réticulaires.....	34
2.2. Un axe temporel.....	35
2.2.1. Les pré-capitales	35
2.2.2. La généralisation et l'affirmation de la forme urbaine de la capitale.....	37
2.2.3. Capitales et villes globales.....	39
2.3. Un axe symbolique	40
2.3.1. La capitale comme lieu de concentration des signes du pouvoir	41
2.3.2. Le sens de la capitale	42
2.3.3. La capitale lieu de mémoire.....	43
3. La capitale, une fonction donc multiple	44
3.1. Un angle politique	44
3.2. Un angle socio-économique	47
3.3. Un angle symbolique.....	51
Conclusion.....	52

Chapitre 2 - Le transfert du pouvoir : un processus politique et territorial.....54

1.Déplacer sa capitale : quels enjeux théoriques ? 56

1.1. Quand le couple territoire/capitale ne fonctionne plus 56

1.2. Enjeux symboliques du déplacement de capitale 57

1.3. Enjeux économiques du déplacement de capitale 58

2. Construire une typologie des déplacements de capitales 60

2.1. Les processus politiques 60

2.1.1. Les capitales permanentes 60

2.1.2. Créer une capitale pour raisons politiques mais sans projet d'aménagement 63

2.1.3. Une capitale comme acte d'aménagement du territoire 66

2.1.4. Une réponse à la gestion urbaine..... 67

2.2. Les processus territoriaux 69

2.2.1. Les créations d'Etats 69

2.2.2. Les unifications d'Etats 71

2.2.3. Les dislocations d'Etats 72

2.2.4. Un cas particulier : les capitales dans des régions détruites, rendues inaccessibles ou dangereuses..... 73

3. Typologie et discussion des déplacements de capitale..... 75

3.1. Processus politiques et processus territoriaux 75

3.2. D'autres lectures de la typologie 77

3.2.1. Niveau intra-urbain et fonctionnement quotidien du pouvoir..... 77

3.2.2. Une constante : l'équilibre entre les dimensions internes et externes du déplacement..... 79

3.2.3. Une complication du système : la distinction Etat-Empire 80

4. Conclusion : déplacement de la capitale, jeux d'échelles et implications territoriales 81

Conclusion de la première partie.....83

Deuxième partie - De Bonn à Berlin : l'Allemagne déplace (encore) sa capitale.....85

Chapitre 3 - Capitale et construction territoriale en Allemagne.....88

1. La capitale dans l'histoire allemande 89

1.1. Berlin s'impose comme première capitale pérenne de l'espace allemand 89

1.2. Un Empire jusque-là sans capitale..... 92

2. Berlin capitale (1871-1945) 96

2.1. La capitale de l'Empire allemand 96

2.2. La capitale de la République de Weimar..... 99

2.3. La capitale du régime national-socialiste 101

3. Bonn capitale (1949-1999)	104
3.1. Le choix du « Provisorium » Bonn.....	104
3.2. Une capitale de moins en moins provisoire.....	108
3.3. Le microcosme bonnois.....	109
3.4. Bonn, une capitale incomplète.....	110
4. Berlin-Est capitale (1949-1989)	111
5. Jeu d'échelles et géographie du pouvoir : quelle nouvelle donne avec la réunification ?	113
Conclusion.....	116

Chapitre 4 - Bonn ou Berlin ? La question capitale de la réunification.....119

1.Problématiser un événement géographique.....	121
1.1. Mesurer la portée spatiale du vote.....	121
1.2. Rester à Bonn ou l'Allemagne à l'image d'une grande Suisse	121
1.3. Partir à Berlin : revanche, <i>risorgimento</i> ou anticipation ?.....	123
1.3.1. Enjeux spatiaux d'un retour à Berlin	123
1.3.2. Un processus territorial : le modèle « Budapest 1686 ».....	124
1.3.3. Un autre processus territorial : le modèle « Rome 1870 ».....	125
1.3.4. Un processus politique : le modèle « Brasilia 1960 ».....	125
2. Le contexte historique et constitutionnel de la réunification : quels scénarios politiques et territoriaux ?.....	126
2.1. Le contexte historique et juridique du déplacement.....	126
2.2. Rapports de force politiques et spatiaux.....	127
2.3. Organisation du vote et détail des motions.....	129
3.Les dimensions géographiques du vote du 20 juin 1991	130
3.1. Sources, hypothèses et premiers constats.....	130
3.2. Une fracture du vote non traditionnelle.....	135
3.2.1. La dimension biographique du vote.....	135
3.2.2. La dimension spatiale du vote.....	137
3.3. Effets isolés des caractères	139
3.3.1. Effets isolés des caractères biographiques	139
3.3.2. Effets isolés des caractères spatiaux	139
3.4. Effets combinés des caractères non-spatiaux et spatiaux	140
4. L'analyse des discours	142
4.1. Les sources des déplacements : des informations sur les déplacements eux-mêmes	142
4.2. La question de la capitale : territoire, mémoire et symbole.....	143
4.3. Un jeu d'échelles induit par le débat	146
5. Conclusion : une capitale née le 20 juin 1991	149

Chapitre 5 - L'essai manqué d'une capitale bicéphale.....151

1. La redistribution spatiale de l'administration fédérale..... 152

1.1. Bonn, gagnant du partage des institutions	152
1.1.1. Des enjeux d'emblée différents pour Bonn et Berlin.....	152
1.1.2. La répartition des ministères entre Bonn et Berlin.....	153
1.1.3. Le déménagement des institutions vers Bonn.....	156
1.1.4. Une réflexion qui s'est étendue au niveau national	157
1.2. Les conditions du déménagement.....	160
1.3. Le quotidien d'une capitale double	162
1.3.1. Conditions de départ pour le personnel.....	162
1.3.2. Partager le travail au sein d'une même institution	163
1.3.3. L' «effet toboggan» dans les ministères	168

2. La capitale allemande vue de Bonn : « la musique se joue à Berlin » mais reste la croissance 170

2.1. Bonn : une Genève sur Rhin ?	170
2.1.1. Les cinq piliers de la loi Berlin/Bonn	170
2.1.2. Une spécialisation dans l'environnement et le développement.....	171
2.1.3. La diplomatie à Bonn après 1999	172
2.2. La reconversion économique : l'expérience d'une capitale	174
2.2.1. Des privatisations plutôt que des friches.....	174
2.2.2. Deutsche Post et Deutsche Telekom : deux success stories bonnoises.....	175
2.2.3. Un climat de croissance grâce au départ de la capitale ?	176
2.3. Le journalisme politique de Bonn à Berlin.....	177
2.3.1. Le départ de la presse politique	177
2.3.2. Que reste-t-il à Bonn ?.....	178
2.4. Les correspondants étrangers de Bonn à Berlin	179
2.4.1. Bonn, destination par défaut	179
2.4.2. Les années 1990 : des journalistes à Bonn et une actualité à Berlin	181

3. La capitale allemande vue de Berlin : un nouvel environnement dans une nouvelle époque..... 182

3.1. Fait-on de la politique différemment à Berlin ?.....	182
3.2. La scène médiatique berlinoise à l'arrivée des Bonnois.....	183
3.2.1. Berlin, pôle secondaire en Allemagne	183
3.2.2. L'histoire particulière de la presse berlinoise	184
3.2.3. L'absence d'un journalisme de capitale.....	185
3.3. Qui sera le « <i>Washington Post</i> » de l'Allemagne ?	186
3.3.1. Médias berlinois et médias d'autres régions	186
3.3.2. Déplacement de capitale et nouvelle ère de l'information.....	187
3.3.3. Un effet capitale ? L'affirmation de Berlin dans le paysage médiatique allemand.....	189
3.4. Pour les médias internationaux : Berlin nouveau hub ?	191
3.4.1. En direct de Berlin, Allemagne.....	191
3.4.2. Des correspondants à Berlin avec un champ élargi	192

Conclusion.....	194
Conclusion de la deuxième partie.....	196

Troisième partie - L'organisation interne de la capitale allemande : espace, héritages et réseaux.....198

Chapitre 6 - Le transfert des fonctions de capitale : d'un quartier gouvernemental à l'autre.....200

1. Définir les quartiers gouvernementaux de Bonn et de Berlin.....	202
1.1. Espaces du pouvoir à Bonn et à Berlin.....	202
1.1.1. Le quartier gouvernemental de Bonn.....	202
1.1.2. Le quartier gouvernemental de Berlin	203
1.2. Les délimitations impossibles du quartier gouvernemental.....	205
1.3. La recherche d'un quartier ou d'une superposition des fonctions.....	208
1.4. Définition des différentes fonctions	210
1.4.1. Les institutions de niveau fédéral	211
1.4.2. Les partis.....	211
1.4.3. Les Représentations	212
1.4.4. La presse politique	213
1.4.5. Les lobbyistes	214
1.5. Quelles temporalités pour une comparaison Bonn-Berlin ?	214
2. Le transfert des fonctions de capitale de Bonn à Berlin	215
2.1. Première approche de la répartition des fonctions de capitale	215
2.2. L'hypothèse de lieux centraux dans la capitale	217
2.3. Les différentes fonctions dans les espaces urbains bonnois et berlinois	219
2.3.1. Les institutions fédérales	219
2.3.2. Les partis politiques	223
2.3.3. Les ambassades.....	224
2.3.4. Les Représentations des Länder.....	228
2.3.5. La presse	229
3. Le déplacement d'un système spatial de la capitale.....	233
3.1. Dans la capitale, une ordinaire logique centre-périphérie	233
3.2. L'organisation interne du quartier gouvernemental	238
Conclusion.....	243

Chapitre 7 - Les lourds héritages de l'espace du pouvoir à Berlin.....245

1. La dimension temporelle des capitales	246
1.1. Pourquoi faire intervenir le temps ?	247
1.1.1. Des héritages objets de représentations collectives	247
1.1.2. La dimension spatiale de la mémoire.....	248

1.2. La violente géographie de la mémoire à Berlin.....	249
1.2.1. La superposition insupportable des époques.....	249
1.2.2. Idéologie et conditions historiques : la question du réemploi des institutions	251
1.3. Les contraintes non idéologiques	251
1.4. Une comparaison systématique des quartiers gouvernementaux	253
1.5. Sources et méthodes	255
2. Les fonctions de capitale dans une perspective historique	258
2.1. Le gouvernement	259
2.1.1. Avant 1945, le renforcement progressif du secteur de la Wilhelmstraße	259
2.1.2. Rupture et évitements dans la capitale de RDA.....	261
2.2. Les parlements.....	263
2.3. Les Représentations diplomatiques	264
2.3.1. Remarques générales	264
2.3.2. Avant 1945 : de Mitte au « quartier des diplomates »	265
2.3.3. L'activité diplomatique à Berlin sous la Guerre Froide.....	266
2.3.4. Un exemple d'institution migrante : l'ambassade d'Autriche	268
2.4. La presse	269
2.4.1. La presse à Berlin avant 1945.....	269
2.4.2. La presse à Berlin entre Ouest et Est	271
3. La restructuration du quartier gouvernemental : une histoire sans fin	276
3.1. De l'Empire au national-socialisme : <i>sonderweg</i> urbain ou rupture ?.....	276
3.2. Du national-socialisme à la RDA: entre antagonismes idéologiques et accident géographique	277
3.3. L'espace du pouvoir à Berlin dans les années 2000 : refermer la parenthèse de la RDA ?	278
3.4. La superposition des strates temporelles	279
3.4.1. Données générales	279
3.4.2. Parcours dans Berlin	279
3.4.3. Logiques concentriques et polycentriques	282
Conclusion : Rapprochements et bifurcations.....	285
 Chapitre 8 - L'espace des sociabilités, du village à la métropole.....	288
1. Eléments de construction d'une géographie du « off »	289
1.1. La sociabilité comme ferment indispensable des capitales	289
1.2. Des espaces (continus et homogènes) aux territoires (bornés et appropriés) du pouvoir	292
1.3. Les espaces de l'échange informel	294
1.3.1. Une première typologie des lieux d'échanges	294
1.3.2. Une transition dans l'espace de Bonn à Berlin	295
1.3.3. Une transition dans le temps : du Berlin prussien au Berlin réunié.....	296
1.4. Remarques méthodologiques sur les entretiens : un focus sur les relations presse/politique.....	298

2. Le petit monde de la capitale allemande	300
2.1. Le village et la serre.....	300
2.1.1. « Une petite ville en Allemagne ».....	300
2.1.2. Le quartier de Gronau à Bonn, un village au sein d'une petite ville	303
2.1.3. Le transfert du village à Berlin ?.....	304
2.2. Habiter à proximité ou pas du quartier gouvernemental	305
2.2.1. Bonn, le lieu d'habitation poursuit le quartier gouvernemental	305
2.2.2. A Berlin, des stratégies résidentielles plus éclatées	307
2.2.3. Une concentration encore nécessaire ?	309
3. Le cœur du système socio-spatial des rapports entre politique et médias	312
3.1. La <i>Pressehaus</i>	312
3.1.1. Les conférences de presse de la Bundespressekonzferenz	312
3.1.2. Une distance à la Pressehaus parfois assumée	315
3.2. Le <i>Bundestag</i>	316
3.3. La place des autres grandes institutions.....	319
4. Les sociabilités extérieures dans la ville-capitale	320
4.1. Espaces interstitiels des quartiers gouvernementaux.....	320
4.1.1. L'espace totalement intégré de Gronau, à Bonn	320
4.1.2. A Berlin, moins de rencontres fortuites... ..	321
4.1.3. ...d'où l'institutionnalisation de lieux tiers utilisés pour la rencontre	322
4.1.4. Les Hintergrundgespräche	325
4.2. Les sociabilités sur des espaces et des temporalités périphériques	328
4.2.1. L'espace de la rue hors du quartier gouvernemental	328
4.2.2. Réceptions et fêtes	329
4.2.3. Représenter son pays et son Land par une vie mondaine.....	330
Conclusion : Des quartiers du pouvoir avec des centralités plus visibles	334
 Conclusion de la troisième partie.....	 337
 Conclusion générale.....	 339
Premières leçons d'un événement géographique.....	339
Le quartier gouvernemental, le parfait observatoire des dynamiques de la capitale	341
Perspectives de recherche.....	342
 Annexes.....	 345
Sources : bases de données et archives.....	361
Sources parlementaires et gouvernementales.....	364
Bibliographie	366
Tables.....	382
Table des matières.....	387

De Bonn à Berlin : territoires, mémoires et échelles du politique

Suite à la réunification de son territoire en 1990, l'Allemagne fédérale décide de transférer son Parlement et son gouvernement de Bonn, où ils se trouvaient depuis 1949, à Berlin. Ce déplacement du pouvoir donne l'occasion d'interroger les dynamiques urbaines et territoriales en relation avec la fonction de capitale d'Etat. Cette dernière se développe dans les réseaux urbains avec des logiques particulières, qui font intervenir la mémoire, le symbole et la représentation du pouvoir. Etre capitale signifie en même temps abriter une fonction urbaine qui induit des emplois, des réseaux particuliers et un rayonnement important dans l'Etat même comme hors des frontières nationales.

Cette recherche a choisi de s'intéresser plus particulièrement aux quartiers du pouvoir. Ces derniers sont en effet porteurs de structures propres au fonctionnement quotidien de la politique, de l'administration, et des secteurs qui leur sont attachés comme la diplomatie, la presse ou le lobbying. Les structures internes de ces centres du pouvoir trahissent non seulement des choix d'aménagement mais aussi une conception du rôle de l'Etat ainsi que l'histoire nationale.

Le déplacement du parlement et du gouvernement de Bonn à Berlin, en Allemagne, permet d'explorer ces problématiques avec différentes échelles de temps et d'espace. Berlin reçoit de Bonn une structure spatiale élaborée dans une culture démocratique et hérite d'un tissu urbain très marqué par les centres du pouvoir développés sous l'Empire, la période nazie ou celle de la RDA. Les territoires du politique dans la capitale allemande deviennent donc un laboratoire révélant le comportement de la fonction politique à toutes les échelles, de la rue au niveau mondial.

Mots clés : Bonn, Berlin, Allemagne, capitale, géographie politique, Etat, quartier du pouvoir, territoire, mémoire

Von Bonn nach Berlin : Räume, Erbe und Maßstäbe der Politik

Nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 verlegte Deutschland sein Parlament und seine Regierung von Bonn, dem Sitz seit 1949, nach Berlin. Das Verlagern der politischen Macht wirft Fragen nach den städtischen und räumlichen Dynamiken der Hauptstadtfunktion auf. Die Hauptstadt entwickelt und positioniert sich innerhalb eines Netzwerkes von Städten mit einer ihr eigenen Logik, die geprägt ist von Konnotationen von Gedächtnis, nationaler Symbolik und der Repräsentation von Macht. Als Ort, an dem Arbeitsplätze und soziale Netzwerke entstehen, hat sie ebenso eine urbane Funktion. Ihre Ausstrahlung reicht weit über Landesgrenzen hinaus.

Diese Studie befasst sich vor allem mit den Vierteln der Macht. Sie untersucht das tägliche Funktionieren der Politik und der Verwaltung sowie der Diplomatie, der Presse und des Lobbyings. Die spezifischen Strukturen dieser Zentren der Macht geben nicht nur Aufschluss über die Gestaltung und Planung des Raumes, sondern auch über die Konzeption der Rolle des Staates sowie seiner Geschichte.

Am Beispiel des deutschen Hauptstadtzugs von Bonn nach Berlin lassen sich diese Problematiken auf unterschiedlichen Zeit- und Raumebenen beleuchten. Berlin erbt von Bonn eine räumliche Struktur, die in einer demokratischen Kultur entstanden ist, und muss sich gleichzeitig behaupten in einem Netz an Städten, das geprägt ist von den Machtzentren des Kaiserreichs, der Nazizeit oder der DDR. Die Orte der Macht in der deutschen Hauptstadt werden so zu einem Laboratorium der politischen Funktion auf allen Ebenen, von der Straße bis hin zum globalen Niveau.

Schlüsselwörter : Bonn, Berlin, Deutschland, Hauptstadt, politische Geographie, Staat, Viertel der Macht, Raum, Gedächtnis